

Réforme de la Présidence du Tribunal des Conflits

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 23 Mai 1933

PAR

Jean, Marie, Alfred GORSSE

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. JOSEPH BARTHELEMY, Professeur

Suffragants : MM. MESTRE, Professeur
LAFERRIÈRE, Professeur

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 49

1933

**RÉFORME DE LA PRÉSIDENTE DU TRIBUNAL
DES CONFLITS**

Réforme de la Présidence du Tribunal des Conflits

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 23 Mai 1933

PAR

Jean, Marie, Alfred GORSSE

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. JOSEPH BARTHELEMY, Professeur

Suffragants : MM. MESTRE, Professeur
LAFERRIERE, Professeur

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 49

1933

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

La coexistence de deux ordres de juridictions, tribunaux judiciaires et tribunaux administratifs, engendre fatalement des conflits de compétence dits conflits d'attribution par opposition aux conflits qui mettent aux prises deux tribunaux au sein d'un même ordre et qu'on appelle conflit de juridictions.

Ces conflits sont inévitables car en dehors des matières qui leur sont explicitement réservées par une loi, les contentieux, administratif et judiciaire, ne sont pas strictement délimités ; ils se sont formés l'un contre l'autre, après des luttes parfois passionnées où chacun voulait se développer au profit de l'adversaire. Cet esprit de lutte, cette période de méfiance est pour ainsi dire terminée aujourd'hui ; les grandes lignes du contentieux sont tracées. Les grands principes juridiques qui les marquent ont su s'imposer. Néanmoins, le développement incessant de l'œuvre administrative, le besoin de garanties de plus en plus grandes pour les particuliers, font qu'encore à l'heure actuelle il peut exister des motifs de lutte entre deux ordres de juridictions dont l'un

est le protecteur des intérêts privés et l'autre le protecteur de l'Administration.

Les conflits d'attribution, comme les conflits de juridictions, se divisent en deux groupes, les conflits positifs d'attribution et les conflits négatifs d'attribution.

Il y a conflit positif d'attribution quand l'autorité judiciaire affirme sa compétence sur un litige dont elle est saisie et refuse de s'en dessaisir au profit de la juridiction administrative, malgré la demande qui lui en est faite au nom du Pouvoir Exécutif par le Préfet au moyen d'un déclinatoire de compétence.

Il y a au contraire conflit négatif d'attribution quand les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs se refusent à se reconnaître compétents sur un même litige qui leur est soumis successivement par un particulier.

Nous signalons dès maintenant la différence fondamentale de caractère entre ces deux catégories de conflits.

Dans le cas du conflit positif, il y a rivalité de compétence entre deux autorités, entre deux pouvoirs constitutionnels, le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif, et prééminence de ce dernier dont l'intervention a pour effet de porter la contestation sur la compétence devant un tribunal spécial.

Lutte entre deux pouvoirs constitutionnels : mais ici nous devons préciser et réfuter une objection possible. — Le pouvoir judiciaire est-il un pouvoir constitutionnel ?

Il est un fait certain, en effet, c'est que la Cons-

titution de 1875 ne contient aucune disposition touchant à l'organisation du pouvoir judiciaire. Seuls sont prévus les organisations et les rapports entre eux du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. On pouvait en conclure que notre Constitution consacre la théorie de deux pouvoirs et veut que la Justice ne soit qu'une branche du pouvoir exécutif de ce même pouvoir qui est chargé d'administrer. Il n'y aurait donc pas lutte de deux pouvoirs constitutionnels mais lutte de deux fonctions, de deux autorités, à l'intérieur d'un même pouvoir.

A cette objection, nous répondrons que la preuve de l'existence du pouvoir judiciaire en tant que pouvoir distinct, se trouve dans la tradition constitutionnelle. La Constitution de 75, extrêmement brève, est loin de contenir toutes les règles constitutionnelles, elle laisse, au contraire, une très large place à la coutume et si elle ne proclame aucun principe, elle en suppose un certain nombre qui sont à la base de l'immense majorité des constitutions politiques.

La longue expérience constitutionnelle accomplie depuis la Révolution Française, rend inutile des déclarations de principes indiscutés et indiscutables aujourd'hui, les constituants de 75, pressés d'aboutir, n'ont discuté que l'essentiel, n'ont formulé de lois que sur les seuls points où il y avait difficulté. C'est ainsi que parmi les grands principes que suppose la Constitution de 1875, on peut citer la souveraineté Nationale, le gouvernement représentatif, la séparation des trois pouvoirs exécutif, législatif, ju-

diciaire, la supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires (1).

De plus, vient confirmer l'existence du pouvoir judiciaire en tant que pouvoir distinct, l'organisation même de la Justice avec l'inamovibilité de ses membres et l'institution d'une Cour suprême unique, indépendante du pouvoir exécutif, fixant le Droit pour tout le territoire français.

Cette prééminence du pouvoir exécutif en matière de conflits d'attribution s'affirme par les règles de procédure qui assurent au Préfet, seul agent du gouvernement, le droit d'élever le conflit, afin de protéger l'Administration contre les empiètements possibles des tribunaux judiciaires, qui, à l'inverse, ne disposent d'aucun moyen pour éviter les empiètements de l'autorité administrative dans leur domaine.

Dans le cas du conflit négatif, au contraire, il n'y a aucune rivalité, aucune lutte, mais désintéressement des tribunaux des deux ordres pour un litige que leur porte un plaideur. Il n'y a pas à proprement parler conflit ; l'Etat n'est pas directement intéressé dans ce débat et il n'y participe pas. Aussi ce conflit n'a que le caractère d'un règlement de juge, soumis au tribunal de conflits, arbitre suprême de compétence, la procédure n'est pas aux mains de l'Administration, mais à celles du plaideur, seul intéressé à ce que soit tranché le conflit.

(1) Voir Berthélemy : Précis de Droit Constitutionnel. Dalloz 32.

Cette dernière catégorie de conflit n'a jamais souffert de grandes difficultés ni soulevé d'ardents débats. Son étude paraît bien pâle et insignifiante en comparaison de celle du conflit positif, qui est le véritable conflit d'attribution et qui seul nous occupera dans la première partie de notre travail, où nous étudierons l'influence de la Présidence par le Ministre de la Justice du tribunal des conflits, et les raisons de la supprimer.

Mais à côté des conflits de compétence dont la procédure et le jugement sont prévus par la loi depuis longtemps déjà, il existe d'autres difficultés, résultant aussi de la coexistence de deux ordres de juridictions.

La pratique a révélé en effet l'existence d'affaires qui ressortissaient des deux juridictions à la fois, les juridictions statuaient en pleine indépendance et en pleine compétence, chacune de leur côté. Or, il est arrivé que ces décisions se trouvant être contradictoires sur le fond, dans certains cas, l'individu n'a pu se faire rendre justice ; devant un résultat aussi grave, une réforme législative s'imposait afin d'assurer la justice dans tous les cas. C'est l'objet de la loi récente du 20 avril 1932 que nous étudierons dans la deuxième partie de ce travail.

Enfin, dans une troisième partie nous passerons en revue diverses législations étrangères quant à leur organisation des juridictions chargées de statuer sur les conflits d'attribution.

PREMIÈRE PARTIE

DE LA SUPPRESSION DE LA PRÉSIDENCE
DU TRIBUNAL DES CONFLITS
PAR LE MINISTRE DE LA JUSTICE

CHAPITRE PREMIER

CARACTÈRE GOUVERNEMENTAL DE L'INSTITUTION DU TRIBUNAL DES CONFLITS

Sa cause — Ses effets — Justification de la réforme

Dès que l'on veut confier le conflit positif d'attribution à un juge, on se rend compte tout de suite de la difficulté que suscite le choix de ce dernier. Le conflit mettant en concurrence deux pouvoirs constitutionnels distincts, il faut que le juge qui est appelé à le trancher possède à la fois une autorité suffisante pour imposer sa décision et surtout une indépendance égale vis-à-vis des deux pouvoirs en lutte, afin de ne point subordonner l'un à l'autre.

C'est pour répondre à ce besoin d'impartialité et d'autorité, que dans notre législation actuelle, tout au sommet de notre hiérarchie judiciaire, au-dessus de tous les tribunaux civils et de tous les tribunaux administratifs, se trouve le Tribunal des Conflits, supérieur commun aux deux ordres de juridictions et dont le rôle consiste à définir leur contentieux respectif par l'arbitrage des conflits de compétence qui les dressent l'un contre l'autre, tribunal suprême rendant des décisions en dernier ressort.

Mais à côté du souci de créer un certain équilibre entre les pouvoirs en présence, la législation, pour des raisons historiques avouées et aussi pour des motifs politiques plus dissimulés, a voulu marquer une prééminence au pouvoir exécutif. Cette faveur pour l'Administration se marque très nettement d'abord dans la procédure du conflit positif d'attribution qui ne peut être mise en œuvre que par un agent du gouvernement. Bien que l'on puisse discuter cette faveur et critiquer le caractère unilatéral de la procédure, les inconvénients seraient atténués, si la juridiction qui a la mission de trancher la question de compétence était elle-même rigoureusement indépendante. Or tel n'est pas le cas du Tribunal des Conflits.

En effet, la composition de ce Haut Tribunal reflète le double désir de réaliser une certaine égalité entre les autorités judiciaires et administratives et d'assurer une influence prépondérante au pouvoir exécutif par la Présidence donnée au Ministre de la Justice, membre du gouvernement.

Le souci d'équilibre se manifeste par la présence en nombre égal, au sein du Tribunal des Conflits, de représentants des deux juridictions : juridiction du droit commun et juridiction administrative.

Pour départager ces membres avec le maximum d'impartialité, on a voulu faire élire par eux-mêmes deux autres juges, qui, malheureusement dans la pratique, sont choisis, l'un parmi l'élément judiciaire et l'autre parmi l'élément administratif, de

sorte que les représentants des deux ordres se retrouvent encore à égalité.

Enfin, le Président de droit, dont du reste la Présidence n'est pas obligatoire, car la loi a prévu l'institution d'une vice-présidence, appartient au Ministre de la Justice, et c'est par cette Présidence, dans les cas où elle est rendue effective par le partage de voix à égalité des huit premiers membres, que s'affirme le caractère gouvernemental du juge des conflits : à ce moment en effet la voix du Ministre seul suffit à rendre la décision. Sans doute ces cas sont devenus très rares, puisqu'ils ne peuvent se produire que lorsque le Tribunal statue au complet de ses huit membres, alors qu'il peut valablement délibérer avec un nombre inférieur de juges, cinq au minimum, et de plus lorsqu'il y a partage égal de voix.

Mais s'ils sont exceptionnels, ces cas n'en sont pas moins très importants, car précisément ils ne peuvent se produire que sur des questions où l'influence de la compétence est grande, et où cette compétence est difficile à déterminer puisque les deux autorités la réclament avec autant de force l'une que l'autre. A ce moment-là il y a donc équilibre, et pour rompre cet équilibre il faudrait l'intervention d'un élément impartial et compétent, qui ne devrait pas être le Ministre de la Justice, représentant du gouvernement qui a fait élever le conflit, Ministre qui est avant tout « administrateur » et qui, l'expérience l'a montré, se prononce toujours dans le sens favorable à l'Administration.

La Présidence du Ministre de la Justice est donc la cause du caractère gouvernemental du Tribunal des Conflits, Présidence qui ne se réalise pas certes d'une façon permanente, mais qui reste toujours possible, et qui est toujours prête à assurer la prééminence de l'élément administratif le cas échéant.

Si, théoriquement, en droit, du point de vue du principe de la séparation des autorités, cette inégalité d'influence au sein du Tribunal des Conflits est condamnable, pratiquement nécessite-t-elle une réforme ? Ses effets sont-ils nuisibles aux intérêts privés que défend le pouvoir judiciaire ? Certains des adversaires de la réforme que nous nous proposons d'étudier (tout en reconnaissant illogique la présidence du Ministre) la jugent inutile au point de vue pratique, et estiment que la jurisprudence administrative s'est montrée comme offrant de grandes garanties aux intérêts particuliers.

« La question de la compétence n'a plus aujourd'hui grande importance » (1) écrit à ce sujet M. JÉZE. Si autrefois il n'y avait pas de tribunaux administratifs impartiaux, depuis la disparition du principe de la justice retenue, il n'en est plus de même. Pour une bonne administration il suffit qu'il y ait des juges impartiaux et sachant le Droit, peu importe l'ordre auquel appartiennent ces tribunaux. Les plaideurs ont des garanties similaires et des satisfactions égales. Toutefois, dans ce même article, M. JÉZE reconnaît que cela ne concerne pas les cas

(1) Revue du Droit Public, 1908.

de responsabilité personnelle des fonctionnaires que la juridiction administrative protège du droit commun. Mais, même en dehors des cas de responsabilité personnelle, des fonctionnaires, la question de compétence peut avoir une influence sur le fond. Il n'est pas sans importance de savoir si dans un litige donné il faut appliquer les règles du droit privé ou les règles du droit public. Le droit administratif est le droit de l'Administration, tout à fait indépendant du droit privé, et il est appliqué par une juridiction administrative, qui, on ne peut pas l'oublier, est d'origine politique, et a été créé pour protéger l'Administration. L'individu ne peut-il avoir quelque crainte en voyant son affaire arrachée au droit commun pour être remise à la juridiction administrative ? Ne paraît-il pas bien humble et bien petit en face de son adversaire : l'Administration, avec toute l'autorité et tout le prestige qu'a cette entité morale pour tout plaideur moyen ? Son droit ne risque-t-il pas, aux yeux des juges pénétrés de l'esprit administratif, de paraître étroit en regard de l'intérêt du service public ?

Il faut reconnaître qu'aujourd'hui encore la justice administrative est peu connue des plaideurs qui la regardent avec méfiance. Cette justice est loin, elle est un peu intimidante, on hésite à s'adresser à elle, on recule devant des frais de déplacement, devant la mise en œuvre d'une procédure très spéciale. Souvent on s'abstient.

Donc il ne faut pas dire que la question de compétence soit sans importance pour le plaideur.

Une autre catégorie de partisans de la Présidence du Tribunal des Conflits par le Ministre de la Justice, justifient leur opinion en droit, en affirmant que le conflit n'intéressant pas l'individu mais l'Etat, le règlement du conflit n'est pas autre chose qu'un acte de haute administration. A cet argument, il est facile de répondre que si l'on adopte ce point de vue, il est tout à fait inutile de créer alors une juridiction ou tout au moins de donner les apparences juridictionnelles à une simple décision administrative. Et, en dehors de cette réponse, on peut surtout contester le principe lui-même et soutenir que dans le conflit sont intéressés et l'Etat et un intérêt particulier, et que ce règlement doit être un jugement, un acte de justice.

La réforme que nous nous proposons d'étudier, se justifie donc pleinement, ce n'est pas du reste une question nouvelle. Lors de la création du premier tribunal des conflits en 1848, la question de la Présidence de ce Tribunal par le Ministre de la Justice avait déjà suscité de violentes polémiques qui devaient reprendre en 1872 lors de sa reconstitution. Enfin, à une époque où précisément l'intervention du Ministre dans le règlement d'un conflit revêtait une grande importance en raison de la passion politique qui pouvait le guider, la réforme de la Présidence du Tribunal fit l'objet d'une proposition de loi déposée par M. Grousseau en 1908, sans succès.

Depuis les passions sont calmées, il n'y a plus l'esprit de lutte entre les deux ordres de juridictions comme par le passé. La juridiction administrative,

il faut le reconnaître et l'en féliciter, a su se montrer sévère pour l'Administration et vigilante pour les droits particuliers.

Nous ne pensons pas tout de même que cela soit une raison suffisante pour écarter à nouveau la réforme de la composition du tribunal des Conflits.

Le conflit positif d'attribution est une arme redoutable qui peut encore être employée. Nous sommes en ce moment en temps de paix entre l'administration et le pouvoir judiciaire. Mais l'esprit et les circonstances peuvent changer ; aussi est-ce au contraire en période de calme et de confiance qu'il est préférable de remettre cette réforme en question. L'Administration se laisserait plus facilement désarmer, et mettre sur un pied d'égalité avec l'autorité judiciaire.

En période de tension ou de guerre, comme en 1908, on ne pourra au contraire jamais l'obtenir, car c'est le moment favorable pour celui qui a une arme de plus que son adversaire d'en user.

Sans doute, dans des temps où il n'est question que de réorganisation profonde, d'aménagement de services publics, dans des temps où l'on va même jusqu'à réclamer une révision constitutionnelle, la modeste réforme que nous voulons étudier ici peut paraître bien insignifiante ; du reste, elle n'intéresse pas le public.

La Juridiction des conflits est méconnue du Français moyen d'aujourd'hui ; de plus, ceux qui la connaissent jugent son rôle bien effacé et ne voient aucun inconvénient à conserver le statu quo.

Cependant la suppression d'une influence politique dans une juridiction, quelle qu'elle soit, comme nous le demandons, n'est-elle pas conforme et à la raison et aux sentiments d'une opinion publique plus que jamais lasse des abus du favoritisme politique ?

Et si cette crise de la démocratie, cette crise d'autorité que depuis quelques années on ne cesse de signaler, devait se dénouer par un retour vers un pouvoir exécutif plus autoritaire, l'indépendance totale que nous réclamons pour le pouvoir judiciaire n'apparaîtrait-elle pas alors encore plus nécessaire pour la garantie des droits individuels, et le meilleur obstacle à un gouvernement de dictature.

Or, à l'heure actuelle, le Tribunal des Conflits tel qu'il est organisé, subordonne le pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif ; et l'histoire du conflit d'attribution que nous retracerons dans le chapitre suivant montre avec force les effets néfastes d'un pareil système quand un gouvernement ne craint pas d'user de son privilège comme moyen de domination.

C'est pourquoi, en dehors des résultats pratiques pour le développement du contentieux administratif et judiciaire, résultats que les adversaires de la réforme que nous étudions estiment si peu intéressants, nous pensons que cette réforme pourrait encore avoir la valeur d'un symbole. Elle consacrerait et rappellerait qu'une justice totalement indépendante est la seule garantie de la liberté.

CHAPITRE II

LE JUGE DU CONFLIT D'ATTRIBUTION SOUS LES DIVERS RÉGIMES CONSTITUTIONNELS FRANÇAIS

I. — *L'Ancien régime*

Si la création d'un tribunal spécial chargé du règlement des conflits n'apparaît que relativement tard dans l'histoire de notre organisation constitutionnelle, le conflit même d'attribution entre les autorités administratives et judiciaires est d'une origine plus ancienne que l'on peut fixer à la fin du XVI^e et au début du XVII^e siècle.

En effet, le conflit date du moment où pour servir les exigences de sa centralisation politique et administrative, la Monarchie créa parallèlement aux tribunaux judiciaires, une juridiction administrative à qui devait être réservée la connaissance des litiges administratifs.

Sans doute, l'Ancienne France connaissait aussi des tribunaux chargés de juger les affaires administratives, tribunaux spéciaux créés pour décharger les tribunaux ordinaires et à accélérer la marche de la procédure.

Mais ces juridictions dont l'organisation était calquée sur celle des tribunaux judiciaires, jouissaient des mêmes garanties d'indépendance que ces derniers, dont ils n'étaient que des démembrements. En particulier le système de la patrimonialité des offices leur était appliquée, et ils relevaient tous en cassation du Grand Conseil du Roi. Les conflits qui existaient entre ces tribunaux étaient donc des conflits de juridiction proprement dits.

A la fin du XVI^e siècle, au contraire, les tendances absolutistes poussent la monarchie à s'emparer du contentieux administratif pour le confier à ses agents, à ses administrateurs, les Intendants, et au-dessus au roi lui-même, créant ainsi une confusion entre la fonction de juger et celle d'administrer.

On peut donc dire qu'à partir de ce moment, les luttes entre les Intendants et le roi, d'une part, et les Parlements, d'autre part, sont bien des conflits d'attribution comme nous les comprenons aujourd'hui : conflit de l'Administration et du pouvoir judiciaire. Or, pour trancher le conflit, étant donné la confusion des pouvoirs et le principe que toute justice émane du roi, il était logique que non seulement le monarque ait toute qualité pour trancher la question de compétence, mais encore puisse statuer sur le fond même de l'affaire qui suscitait le conflit. On s'explique ainsi que le conflit d'attribution soit confondu avec le conflit de juridiction, étant soumis au même juge, le roi en son Conseil.

2. — *De la chute de l'ancien régime à la
Constitution de l'an VIII*

a) La Constituante.

La Révolution, inspirée par les idées philosophiques du XVIII^e siècle, proclame hautement le principe de la séparation des pouvoirs. Mais gardant une certaine méfiance contre les autorités judiciaires, bien que leur organisation fut profondément modifiée, elle institue une juridiction administrative, et, continuant le système de l'Ancien Régime, confie cette juridiction à l'Administration elle-même.

Il faut toutefois signaler une différence assez considérable dans la nouvelle administration : les membres n'étaient plus nommés, mais élus. Il pouvait donc y avoir, grâce à cette réforme, une garantie plus grande pour les plaideurs.

La Constituante ne s'est pas préoccupée, une fois les deux ordres de juridictions établis, des conflits qui pourraient naître entre elles. Le problème ne devait cependant pas tarder à se poser devant elle. En effet, la Constituante fut appelée à se prononcer sur un débat qui mettait aux prises, dans le département de la Haute-Saône, sur une question de voierie, le directoire du département et la municipalité de Gray, débat qui avait été porté devant le bailliage de cette ville. A l'occasion de cette affaire, l'Assemblée Constituante déclara par la loi des 7-14 octobre 1790 « que les réclamations d'incompétence à l'égard des Corps administratifs ne sont en aucun

cas du ressort des tribunaux. Elles doivent être portées au roi, chef de l'Administration générale. Et dans le cas où l'on prétendrait que les Ministres de Sa Majesté auraient fait rendre une décision contraire aux lois, les plaintes seront adressées au Corps législatif ».

C'est donc toujours au roi que revient la mission de départager les conflits de compétence, non plus parce que toute justice émane de lui, mais parce qu'il est le chef de l'Administration. Du reste, il n'est que juge de la question de compétence, il ne peut plus statuer au fond.

Quant à la procédure du conflit, elle reste inorganisée. Le conflit peut être élevé par tout particulier ou tout administrateur et en toute matière.

b) La Convention.

La royauté disparue, la Convention s'empare, use et abuse de tous les pouvoirs. Devant sa dictature, le pouvoir judiciaire semble anéanti ainsi que le fait ressortir le décret suivant du 16 Fructidor, An VII :

« La Convention décrète qu'elle annule toutes les procédures et jugements intervenus devant les tribunaux judiciaires contre les membres des corps administratifs et comités de surveillance sur réclamation d'objet saisi, de taxes révolutionnaires et d'autres actes d'administration émanés des dites autorités, pour l'exécution des lois et arrêts des représentants du peuple en mission ou sur répétition des

sommes et effets dus au Trésor Public. Défense itérative est faite aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient sous peine de droit ».

Et la loi du 21 Fructidor, An III, visant plus spécialement la matière des conflits décrète : « En cas de conflit d'attribution entre les autorités administratives et les autorités judiciaires, il sera sursis jusqu'à décision du Ministre de la Justice confirmée par le Directoire exécutif qui en référera, s'il en était besoin, au Corps Législatif. » Cette dernière disposition ne devait en pratique ne jamais jouer ou presque, puisqu'on ne peut citer qu'un cas de référé législatif ; il était en effet entendu que ce référé n'était applicable qu'en cas de besoin d'interprétation d'un texte législatif. Le pouvoir exécutif est donc l'unique juge du conflit et sut se servir de ce privilège comme un moyen de gouvernement pour briser toutes les résistances. La Convention, comme plus tard le Directoire, usait du conflit dans un double but : but politique et but fiscal.

But politique. — Par le moyen du conflit, le gouvernement put rassurer les acquéreurs des Biens Nationaux, en faisant passer tous les litiges relatifs à ces biens dans le contentieux administratif et en les faisant juger par ses agents. Par là, le gouvernement s'assurait de l'appui de toute une classe de la population.

But politique encore, en s'en servant pour pro-

téger les fonctionnaires contre les attaques dirigées par les particuliers.

Enfin, *but fiscal*, le conflit servant à garantir les perceptions des taxes et la rentrée des impôts.

Aussi, Cormenin, dans son fameux rapport à la Commission des conflits de 1928, pouvait-il écrire en faisant allusion à cette époque :

« Alors le pouvoir administratif changea d'objet et devenu un instrument politique il força l'asile des tribunaux et s'étendit sans cesse comme sans mesure sur les choses et sur les personnes. »

Comme dans la période précédente, aucun délai, aucune règle de procédure n'était imposée pour élever et juger le conflit.

3. — *De la Constitution de l'An VIII à l'ordonnance du 1^{er} Juin 1828*

a) Consulat — Empire.

La Constitution de l'An VIII devait remettre de l'ordre dans le chaos administratif. Elle maintint toujours le principe d'un contentieux administratif distinct du contentieux ordinaire, mais elle modifie profondément l'organisation administrative et judiciaire en supprimant pour le recrutement des fonctionnaires le système électif.

Puis la Constitution de l'An VIII institue des Conseils Administratifs délibérant, conseil de préfecture et Conseil d'Etat, à qui sont confiés les liti-

ges où l'Administration est intéressée. Il y a là un progrès réel sur les périodes précédentes où le contentieux administratif était jugé par l'Administration active elle-même.

La dualité des ordres de juridictions étant maintenue, le conflit restait toujours possible et c'est à une formation d'une des institutions nouvelles, l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat, que le règlement du 5 nivôse, an VIII, confie la mission de trancher le conflit. « Le Conseil d'Etat se prononcera d'après le renvoi qui lui sera fait par les Conseils
1° Sur les conflits qui peuvent s'élever entre l'Administration et les tribunaux ; 2° sur les affaires contentieuses dont la décision était précédemment soumise aux Ministres. »

De plus un arrêté de Brumaire An X, essaie de mettre un peu d'ordre dans le flot des recours, d'en diminuer le nombre et la diversité en réservant à un seul agent de l'autorité administrative, le Préfet, le droit d'élever le conflit.

C'est à partir de ce moment qu'apparaît pour la première fois le caractère gouvernemental et unilatéral de la procédure du conflit.

Mais ces efforts étaient insuffisants pour donner toute garantie aux intérêts privés. L'Assemblée Générale du Conseil d'Etat, qui comprenait beaucoup d'administrateurs actifs, était dans l'étroite dépendance du pouvoir exécutif, d'ailleurs, elle ne rendait qu'un simple avis et non une décision juridictionnelle. C'était toujours le chef d'Etat en son Conseil qui statuait. Quant aux quelques règles de pro-

cédures édictées par l'arrêté de Brumaire, elles resteront sans application.

Cette ingérence constante des administrateurs dans l'activité de la Justice devrait faire perdre à cette dernière tout son prestige et son autorité. Et il nous semble intéressant à ce sujet de rapporter l'événement suivant que Bavoux emprunte à Béranger (Justice criminelle) :

« L'Empereur revenait de l'Ile d'Elbe, sa nouvelle fortune croissait à chaque journée de marche.

Il s'arrêta dans le chef-lieu d'un département, siège d'une Cour souveraine, il la manda, elle fut forcée d'obéir, mais en paraissant devant lui elle garda le silence. Etonné, il le rompit pour discourir sur les événements de son règne. Après avoir longtemps parlé seul, il s'adressa à un magistrat et lui dit :

La Cour a du crédit dans le ressort ?

Le Magistrat : Non Sire.

Bonaparte : Pourquoi, non ?

Le Magistrat : Les corps judiciaires n'ont pas d'influence, l'autorité administrative absorbe tout.

Bonaparte : Comment cela ?

Le Magistrat : Sire le maire d'un village est plus puissant qu'un Président. Les Préfets ont un pouvoir si extraordinaire que bientôt la Justice ne s'administrera plus que sous sa direction.

Bonaparte : D'où cela vient-il ?

Le Magistrat : Sire leurs attributions sont très

étendues. Vos codes les autorisent à faire tous les actes de la police judiciaire, et l'exercice de la police générale, en leur donnant la faculté de substituer l'arbitraire à la loi, leur permet de se mettre au-dessus d'elle.

Bonaparte : Les intendants n'avaient-ils pas aussi autrefois, une grande autorité ?

Le Magistrat : Non Sire, il n'y avait alors d'autre police que la police judiciaire, elle appartenait toute entière aux procureurs généraux.

Bonaparte : Et le contentieux ?

Le Magistrat : La Justice administrative était rendue par des tribunaux particuliers devant lesquels les affaires contentieuses étaient portées et plaidées.

Bonaparte : Mais les Conseils de préfecture ?

Le Magistrat : Sire, cette justice inspire peu de confiance. Un Conseil de Préfecture juge dans l'ombre et à huis clos, reçoit des mémoires de toutes mains. Il est d'ailleurs dirigé par le Préfet, qui lui dicte toujours ses arrêtés.

Bonaparte : Cela est vrai. J'ai souvent remarqué qu'il y avait entre l'Administration et les Corps judiciaires quelque chose qui n'allait pas, un certain froissement. Oui, les Préfets ont une grande autorité. Je n'ai jamais bien entendu ces matières. Je les renvoyais au Conseil d'Etat. Siméon et Treilhard craignaient toujours que les cours n'inclinassent à recouvrer les anciennes prérogatives des Parlements, et on ne trouvait rien de mieux que de leur

opposer les Préfets. Oui, cela a besoin d'être revu... »

Cet aveu, qui semble se teinter d'un remords, est d'autant plus intéressant à relever, qu'il vient d'un homme qui plus que tout autre sut user de son pouvoir et de ses Conseils pour faire régner, non pas la Justice, mais sa Justice. Il suffit de rappeler l'affaire célèbre du Jury d'Anvers.

Bonaparte au cours d'un voyage dans cette ville y reçoit des insinuations malveillantes contre les préposés à l'octroi. Il veut les faire mettre en jugement et fait ordonner en conséquence au Préfet d'assurer les recouvrements par des inscriptions hypothécaires sur leurs biens. Le Préfet refuse, et devant de nouveaux ordres donne sa démission.

Le procès a lieu et contrairement aux désirs de l'Empereur se termine par l'acquittement des inculpés. Napoléon, à Dresde à cette époque, furieux de voir ses désirs contrariés, écrit alors une lettre fameuse, commençant par ses termes : « ...Nous avons appris avec la plus grande peine la scène scandaleuse qui vient de se passer à Bruxelles, aux Assises de la Cour impériale. Le jury n'a pas répondu à la confiance de la loi... ». Napoléon donne des ordres pour que le jugement soit suspendu, les prévenus repris, et la mise sous séquestre de leurs biens. Un sénatus Consulte, du 28 août 1813, se charge d'annuler le jugement et de renvoyer l'affaire devant une autre Cour sans jury qui devait juger dans le sens que voulait l'Empereur. La chute

de l'Empire quelques mois plus tard devait empêcher l'exécution de ce jugement.

b) Restauration.

En ce domaine, comme en beaucoup d'autres, la Restauration devait conserver le système de la période précédente, avec toutefois une différence, d'un intérêt au moins théorique. L'ordonnance du 29 juin 1814 réglementant l'organisation du Conseil d'Etat charge le comité ou Contentieux et non plus l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat de connaître des conflits. Il apparaissait donc d'ores et déjà que c'était une garantie plus grande pour les administrés d'être jugés par une section juridictionnelle plutôt que par une assemblée d'administrateurs. Cette modification n'avait qu'une portée théorique, car la composition du Conseil d'Etat était déterminée chaque année par ordonnance royale qui pouvait la modifier à sa guise et s'assurait ainsi un recrutement d'hommes dévoués au bon plaisir royal.

« Il faut convenir que, tout étant justes envers plusieurs membres du Conseil d'Etat, aujourd'hui que ces fonctions sont la récompense de services particuliers ou de complaisances pour nos ministres, qui en ont la composition et la décomposition arbitraire, des hommes doués de toutes les qualités convenables, en sont exclus à raison seulement de quelque divergence d'opinion qui auraient dû, au contraire, les y faire rentrer, tous ces élus ne commandent pas une égale confiance, et ne remplissent pas

également toutes conditions qui doivent caractériser l'homme d'Etat.

Il n'est donc pas étonnant que les conflits abusifs en eux-mêmes le deviennent encore plus avec de pareils éléments. » (1).

A cette époque encore la justice administrative était retenue, c'était toujours le roi qui restait maître de la décision à rendre.

Quant à la procédure, elle devait s'affirmer plus nettement gouvernementale. Jusqu'alors la matière des conflits avait été assimilée aux matières contentieuses administratives ordinaires, c'est-à-dire que les parties intervenaient à l'instance par l'intermédiaire d'avocats. Or, sous le prétexte que cette procédure était dispendieuse et lente et qu'en définitive le règlement du conflit d'attribution n'intéressait pas les particuliers, mais était surtout un acte de haute administration, une ordonnance rendue après avis du Conseil d'Etat en 1821 refuse désormais le droit aux parties de prendre des avocats et de déposer des conclusions ; à peine les autorise-t-on à déposer des mémoires.

Le règlement des conflits, considéré désormais comme un acte de haute administration, restait soumis à l'arbitraire le plus pur du gouvernement qui ne craignit point d'en abuser.

« Le ministre de la Justice n'a point hésité à se ruer sur la Justice, et l'a prise corps à corps sans

(1) Bavoux. Des Conflits, Paris 1828. Livre I, § VI.

voir qu'en en étant le chef il devait la protéger ; le mot d'ordre a partout été donné, les conflits amènent en foule les instances pendantes comme les instances terminées : le ministre président le Corps couvert du nom ambitieux de Conseil d'Etat, a mis en pièces tout ce qu'il a voulu et comme il l'a voulu, suivant qu'il le jugeait à propos ; après avoir fait décider que les tribunaux ne devaient pas prononcer sans égard aux lois ni aux convenances il faisait vider le fond alors même qu'il n'y avait aucune instruction et que les parties n'avaient pas fourni leurs moyens de défense ou ne les avaient qu'indiqués.

On a tellement mis de côté toute retenue que les Préfets éliminent le conflit même dans les affaires jugées contradictoirement avec eux soit en qualité d'administrateur des personnes ou des tiers litigieux, soit comme protecteurs d'Etablissements publics ou de fondations (1). »

C'est en effet sous le régime de la Restauration que les abus en cette matière furent les plus criants et les plus nombreux. Le procédé du conflit ne servait pas seulement à empêcher les tribunaux judiciaires de toucher aux affaires que l'Administration estimait être de sa compétence, mais l'Administration s'en servait devant toutes les juridictions, civile, commerciale, répressive, et elle élevait le conflit même après des jugements ou arrêts rendus en dernier ressort.

(1) Bavoux. Des Conflits.

Enfin le gouvernement usa du conflit même dans un intérêt purement politique. En l'élevant en matière électorale, il empêchait les tribunaux judiciaires de se prononcer sur l'exercice du droit de suffrage et pouvait priver de ce droit toute une catégorie de citoyens qui pouvait nuire à son action politique. « Les attributions administratives ne sont ni classées, ni définies, et la marge est tellement grande, l'abus si facile, que l'un des chefs d'un département ministériel nous a assuré qu'il dépendait de lui de donner à quelqu'affaire que ce fut une couleur administrative ou judiciaire et, par conséquent, de la détacher provisoirement des mains du juge par l'existence du conflit (2) ».

Devant de pareils faits, l'opinion publique ne pouvait manquer de réagir avec force et voici en quels termes Cormenin traduit les sentiments d'alors :

« L'opinion alarmée s'est retirée peu à peu de l'administration. Elle s'est jetée sous la sauvegarde de la magistrature et il semble aujourd'hui plus que jamais qu'élever le conflit c'est briser la porte des tribunaux et arracher les citoyens d'un asile... On conteste au roi le pouvoir de régler les conflits et l'abus a fait douter du droit. Enfin, on prétend que la décision des conflits administratifs doit appartenir à la Cour de Cassation, suprême régulateur de compétence ».

(2) Cormenin. Rapport à la Commission des Conflits de 1828.

A la suite de ce mouvement violent de l'opinion publique, qui menaçait le principe même du conflit, le gouvernement prit les devants d'une réforme et nomma une commission chargée d'organiser la procédure du conflit afin de donner des garanties aux administrés. C'est elle qui prépara la rédaction de l'ordonnance du 1^{er} juin 1828 sur les conflits.

4. — *L'ordonnance du 1^{er} juin 1828*

L'ordonnance du 1^{er} juin 1828 marque une phase nouvelle et importante dans la procédure des conflits, mais dans la procédure seulement. En effet, quant à l'autorité qui serait chargée de juger, la majorité des membres de la commission était favorable au statu quo. Certes il y avait dans son sein des partisans de l'autorité judiciaire qui soutenaient que le conflit mettait en jeu des intérêts privés et qu'il était logique alors de déférer son jugement à la plus haute juridiction ordinaire : la Cour de Cassation.

Mais la tendance traditionnelle devait l'emporter, éloquemment soutenue par Cuvier qui définissait ainsi le conflit :

« Le conflit est le moyen accordé au pouvoir amovible et responsable pour se défendre contre les invasions du pouvoir inamovible et irresponsa-

ble ». Il ajoutait pour combattre la thèse de l'ordre judiciaire : si elle était adoptée : « Insensiblement les tribunaux jugeront les questions administratives, et s'empareront de la police, ils entraveront le gouvernement, ils finiront par faire des lois de leurs arrêts. Sans cesse, les Ministres auront à dire qu'ils ne peuvent répondre d'opérations dans lesquelles leur action n'est pas libre, et que pourra faire le Corps Législatif ? Il sera toujours muet devant des arrêts. Au contraire, que le gouvernement abuse des conflits, qu'il enlève les citoyens à leurs juges naturels, ses Ministres à chaque instant pourront être appelés à en répondre devant les Chambres ».

L'ordonnance ne devait donc s'occuper que des règles d'organisation à la matière des conflits. Son but d'apporter des restrictions au pouvoir illimité de l'Administration, d'élever le conflit en toutes matières et à tout moment.

Reprenant la disposition de l'arrêté de Brumaire, l'ordonnance réserve au Préfet le droit d'élever le conflit, préférant la concentration de ce droit en un seul agent à la dispersion entre tous les fonctionnaires administratifs. On pense ainsi diminuer le nombre de recours et que ces derniers seront plus sérieux. Le Ministre lui-même n'a pas le droit d'élever directement le conflit. Il ne peut que donner un ordre au Préfet et non s'y substituer. Au point de vue des formes de la procédure, le Préfet, avant de prendre l'arrêté de conflit, doit avoir adressé au tribunal un déclinaire de compétence l'in-

vitant à se dessaisir spontanément du litige engagé devant lui, et ce n'est qu'en cas de refus du Tribunal, que le Préfet peut prendre l'arrêté. Le déclinaire de compétence doit contenir le texte législatif qui donne compétence à la juridiction administrative et la justifie.

Quant au domaine d'application du conflit, l'ordonnance l'enferme dans des limites très précises qui donnent des garanties effectives aux particuliers.

En principe, il est interdit d'élever le conflit en matière répressive.

Enfin, il n'est plus possible, devant les juridictions dépourvues de Ministère public, puisque seul le Ministère public est l'intermédiaire entre le Préfet et le tribunal, et il doit obligatoirement donner ses conclusions.

Toutes ces règles ont donc apporté un ordre certain à la matière des conflits et supprimé par là même de nombreux abus.

Mais l'ordonnance ne modifiait en rien la façon de régler le conflit, l'autorité judiciaire reste malgré tout doublement désavantagée à cet égard. Elle ne peut pas se protéger de l'Administration, le droit d'élever le conflit n'étant pas réciproque aux deux autorités rivales, et une fois le conflit élevé, elle ne participe point à son jugement qui reste l'œuvre exclusive du gouvernement.

En conclusion, l'autorité administrative a seule

le droit d'élever le conflit dans les limites où ce droit peut être exercé, et dans ce cas, c'est elle qui aura à le juger.

5. — *La Révolution de 1848. Le Premier Tribunal des Conflits*

C'est à la seconde République, issue de la Révolution de 1848, que revient l'honneur d'avoir institué pour la première fois, une juridiction spéciale pour connaître des conflits de compétence, juridiction qu'elle voulut rendre la plus élevée en dignité et la plus impartiale.

Dans la commission chargée de présenter un rapport à l'Assemblée Nationale sur ce sujet, on retrouve les mêmes tendances qu'en 1828, tendance traditionnelle qui veut, quel que soit le régime, laisser le conflit à l'Administration, et, thèse des partisans de l'ordre judiciaire, voulant donner cette compétence à la Cour de Cassation. Ce fut une tendance moyenne qui devait l'emporter, tendance qui veut assurer des garanties égales aux deux pouvoirs en lutte.

L'article 82 de la Constitution crée un Tribunal des Conflits, composé de représentants en nombre égal, quatre, du pouvoir judiciaire et de l'Administration, présidé par le Ministre de la Justice. Et voici comment Dupin justifiait cette nouvelle institution :

« Toute justice émane du peuple... Quand il y a conflit, ce n'est pas un homme, un fonctionnaire, qui peut vider le conflit. Nous avons créé un Tribunal, et pour le composer, nous avons choisi dans les rangs les plus élevés des deux autorités entre lesquelles le conflit s'élèverait, c'est-à-dire les membres de la Cour de Cassation, sommet de l'ordre judiciaire, et les membres du Conseil d'Etat, sommet de l'ordre administratif.

« Il fallait un Président. Dans le choix à faire on n'a voulu subordonner ni la Cour de Cassation au Conseil d'Etat, ni le Conseil d'Etat à la Cour de Cassation. Il fallait un lien entre ces deux corps. Nous avons pris le Ministre de la Justice, qui sous la République, représente la puissance publique dans cette branche du pouvoir. »

A cette époque, les membres du Conseil d'Etat étaient nommés par l'Assemblée ; aussi le tribunal se présentait comme institution constitutionnelle où étaient représentés les trois pouvoirs : Judiciaire, Législatif, Exécutif.

Afin d'assurer un équilibre permanent, le Tribunal des Conflits ne pouvait statuer qu'au complet de ses neuf membres. Un décret du 24 Octobre 1849 prévoyait le cas où le Ministre de la Justice serait empêché d'assister aux délibérations. Il était remplacé par le Ministre de l'instruction Publique.

Quant aux règles suivant lesquelles le conflit peut être élevé, les prescriptions de l'ordonnance de 1828 restent en vigueur.

Le Tribunal des Conflits de la II^e République ne devait avoir qu'une existence éphémère. Il siégea de mars 1850 à novembre 1852. Le décret organique du 15 janvier 1852 rendait en effet au gouvernement le droit de statuer sur les conflits de compétence par décret rendu sur avis du Conseil d'Etat.

6. — *La III^e République. Le Tribunal des Conflits actuel*

La III^e République devait reprendre dans ses grandes lignes l'institution de 1848 en créant un nouveau Tribunal des Conflits, de composition mixte, mais avec quelques retouches suscitées par l'expérience, quoique courte du précédent. On voulait d'une part donner plus de souplesse au fonctionnement du Tribunal, et d'autre part accroître les garanties d'impartialité.

a) Donner plus de souplesse au Tribunal : l'expérience avait montré qu'il était difficile de réunir le Tribunal au complet de ses neuf membres et que la suppléance du Ministre de la Justice par le Ministre de l'Instruction publique était difficilement justifiable. Aussi, la loi du 24 mai 1872 prévoit la nomination de deux membres suppléants, et surtout elle autorise les délibérations sans que le Tribunal soit obligatoirement au complet, pourvu que le nombre des juges ne soit pas inférieur à cinq

Enfin, elle créa l'institution nouvelle de la vice-Présidence. Le vice-Président est élu chaque année par ses collègues. C'est lui qui préside normalement les séances, le Ministre ne venant que par exception et lorsque sa voix est nécessaire pour opérer un départage de voix.

b) Augmenter l'impartialité du Tribunal : On avait remarqué que sous la II^e République, quand il y avait égalité de voix entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, la décision était rendue par la seule voix du Président, du Ministre. Afin de supprimer ce résultat choquant, la législation de 1872 voulait adjoindre un élément, dit départiteur, élu par les membres du Tribunal premiers nommés, élément comprenant deux membres et qui assurerait un départage de voix en toute indépendance.

La loi du 24 Mai 1872 institue donc un Tribunal des Conflits ainsi composé : Le Ministre de la Justice, Président de droit, trois conseillers à la Cour de Cassation, trois Conseillers au Conseil d'Etat, Conseillers désignés par leur corps respectif, et deux membres adjoints et deux membres suppléants, ces derniers étant élus par les sept premiers juges. Un vice-président est choisi parmi les juges et par eux. Le Tribunal est constitué pour trois années. Lors du renouvellement triennal du tribunal, qui a lieu dans le cabinet du Garde des Sceaux, celui-ci vote au même titre que les conseillers désignés par la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat, pour les membres du tribunal à élire.

Quant à la procédure, la loi renvoie aux décrets de 1849 et ordonnance de 1828.

Il faut ajouter que la loi de février 1875, par son article 4, a apporté indirectement une modification importante à l'institution du Tribunal des Conflits.

En effet, d'après la loi de 1872, les Conseillers d'Etat étaient nommés par l'Assemblée. Il y avait donc là une influence du pouvoir législatif qui était censée justifier la présence du Ministre de la Justice, seul représentant du pouvoir exécutif dans une juridiction où siégeaient des délégués des deux autres pouvoirs constitutionnels.

L'article 4 de la loi de 1875 a remis le droit de nomination et de révocation des Conseillers d'Etat entre les mains du pouvoir exécutif.

Désormais, le gouvernement participant à la composition de ce Haut Tribunal par la nomination des Conseillers d'Etat, la présence du Ministre de la Justice perdait sa raison d'être.

CHAPITRE III

LA PRÉSIDENTE DU TRIBUNAL DES CONFLITS PAR LE MINISTRE DE LA JUSTICE

1. — *La Présidence du Ministre de la Justice dans le Tribunal des Conflits de 1848*

a) Sa justification.

Lors de la création du Tribunal des Conflits, la majorité de l'Assemblée inclinait vers la tendance traditionnelle, persistant à ne voir dans le conflit qu'un acte de Haute-Administration.

Du reste, les Conseillers d'Etat étant nommés par l'Assemblée, il paraissait équitable que le gouvernement pût avoir, lui aussi, son représentant au sein d'un tribunal où étaient déjà représentés le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif. C'est ce qu'expliquait Crémieux à la séance du 18 octobre 1848 :

« On a voulu qu'à la tête de ce tribunal se trouve le représentant du pouvoir exécutif. La matière des conflits tient par beaucoup de points à ce qui touche l'Administration la plus haute, aussi bien

qu'à la Justice. Sa présence est une garantie, elle ne peut être une crainte. Que trouvez-vous d'extraordinaire à ce que le chef de la Justice vienne présider un tribunal où se trouvent trois représentants du pouvoir judiciaire, trois membres du Conseil d'Etat qui ne dépendent pas de lui, puisque c'est l'Assemblée qui les nomme. »

Et enfin, pour répondre à ceux qui critiquent la présence d'un ministre, fonctionnaire public à la merci du pouvoir exécutif, dans un tribunal où ne devraient se trouver que des juges, Crémieux répondait que le Tribunal des conflits n'avait pas à juger véritablement, il ne donnait que des juges, sans pouvoir rendre une décision sur le fond de l'affaire.

b) Critique.

En réalité, il était faux de vouloir considérer les membres du Conseil d'Etat comme représentants du pouvoir législatif, car leur fonction était avant tout de collaborer à l'Administration avec le gouvernement dont ils sont les conseillers intimes. Aussi leurs voix ne pouvaient que s'ajouter à celle du Ministre et c'est avec raison qu'Isambert pouvait rassurer les adversaires d'une juridiction des conflits trop indépendante, en disant : « Quant aux craintes qu'on a manifestées relativement à l'esprit judiciaire qui règnerait dans cette juridiction, il y a une réponse toute simple : le Tribunal des Conflits se compose en majorité de membres de l'Administration. » La présidence du Ministre avait donc

pour résultat d'empêcher l'équilibre recherché, et, dans cette lutte entre le pouvoir judiciaire et l'Administration, de donner l'avantage à l'Administration.

Quant à dire que le juge du conflit ne fait que donner une compétence à une juridiction et ne juge pas, à proprement parler, c'est oublier l'influence que la compétence peut avoir sur le fond du litige, c'est oublier l'intérêt des particuliers à être jugés par le juge ordinaire, leur protecteur, et non par celui de l'Administration.

On peut donc conclure que dans le Tribunal des conflits tel qu'il était organisé en 1848, sur toutes les questions où il y avait opposition de l'élément judiciaire et de l'élément administratif, l'arbitre suprême était le Ministre de la Justice, représentant du pouvoir exécutif, collègue du Ministre de l'Intérieur, dont le Préfet est un agent direct. On aboutissait ainsi à l'inverse du résultat cherché, on continuait la tradition des régimes précédents. La façade seule avait changé. La conséquence logique fut la continuation du développement du contentieux administratif.

2. — *La présidence du Ministre de la Justice
dans le Tribunal des Conflits organisé
par la loi du 24 mai 1872*

a) Sa justification.

Instruit par l'expérience du fonctionnement du premier Tribunal des Conflits, les membres de la

commission chargée de présenter un projet de loi sur la création d'une juridiction des conflits devant l'Assemblée Nationale, voulaient écarter le Ministre de la Justice de cette nouvelle organisation.

Le premier projet, dont Batbié était rapporteur, prévoyait la constitution d'un Tribunal de neuf membres, comprenant trois juges choisis parmi les Conseillers d'Etat, trois juges choisis parmi les Conseillers à la Cour de Cassation, et enfin trois juges élus par l'Assemblée Nationale parmi ses membres. Ces neuf juges élisaient parmi eux un Président au scrutin secret.

Le Tribunal devant siéger au complet de ses membres, on évitait le partage de voix. Dans cette conception, on écartait l'influence du Ministre, homme politique, appelé à de fréquents changements et surchargé par bien d'autres occupations.

Mais ce projet, violemment combattu, ne devait pas aboutir.

On lui reprochait très justement de faire intervenir des préoccupations politiques dans un tribunal qui ne devait s'inspirer que des plus hauts principes juridiques pour rendre sa décision. En effet, les élus de l'Assemblée Nationale ne représentaient pas le pouvoir législatif, en tant que pouvoir constitutionnel, mais bien plus l'opinion politique d'une majorité qui voyait son influence grandir en intervenant dans la composition de la plus haute juridiction. Du reste, cette majorité politique était solidaire du gouvernement, aussi pouvait-on penser que les trois membres élus ne seraient pas tout à fait

indépendants et chercheraient à favoriser la thèse gouvernementale.

On faisait encore remarquer que le pouvoir législatif n'est aucunement intéressé par le conflit d'attribution. Il ne nomme pas les Préfets, et n'élève pas le conflit, et ce ne sont pas ses actes qui peuvent donner lieu à conflit. Le pouvoir législatif devrait donc rester indifférent au jugement. Enfin, et surtout, le gouvernement ne voulut par se voir éloigné d'une juridiction où il voulait garder toute sa puissance et rejeta le projet en reprenant l'argumentation de Crémieux en 1848. Les Conseillers d'Etat étant nommés par l'Assemblée Nationale, le pouvoir législatif avait donc déjà une représentation au sein du Tribunal des Conflits ; il était inutile de lui en assurer une deuxième. Au contraire, le pouvoir exécutif se trouvait sans délégué pour faire valoir son opinion dans des débats où il était directement intéressé.

On devait en définitive s'entendre sur une solution satisfaisant la réclamation du gouvernement et les désirs de la commission.

D'une part le Ministre a la Présidence du Tribunal, d'autre part on introduit un élément, dit départiteur, comprenant deux membres élus par les premiers juges. L'idée des auteurs de cette institution était que l'élément départiteur serait choisi en dehors des autorités en conflit, parmi de hautes personnalités que leur culture juridique et leur grande indépendance imposeraient.

La pratique devait être toute différente. D'une

façon presque continue les membres adjoints sont choisis, l'un parmi les membres de la Cour de Cassation, l'autre parmi les membres du Conseil d'Etat, de sorte que pratiquement, la composition du Tribunal des Conflits se trouve ramenée à ce qu'elle était en 1848 : nombre égal de représentants de la juridiction administrative et de la justice ordinaire avec la Présidence du Ministre de la Justice.

En effet, dès la première constitution du Tribunal, novembre 1872, les membres adjoints élus furent : M. L'Hôpital, ancien Conseiller d'Etat, et M. Quenault, Conseiller honoraire à la Cour de Cassation. Le choix des membres suppléants se porta sur M. Colin de Verdière, ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, et sur M. Colmet Daage, doyen de la Faculté de Droit. Il eut été plus conforme à l'esprit de la Loi, que ces derniers soient membres adjoints et non membres suppléants.

Dans la période suivante, il y eut un flottement dans la désignation des membres adjoints. D'abord le Tribunal élit des membres honoraires des deux corps, un ancien Conseiller d'Etat, et un ancien Conseiller à la Cour de Cassation. Puis, dans la période qui suivit, on élisait des conseillers en exercice. Au renouvellement de 1881, se dessine un changement qui malheureusement ne devait pas être de longue durée. A ce moment, les membres adjoints sont : M. Berger, conseiller d'Etat et M. Accasias, inspecteur général de l'Instruction publique. En 1884, furent choisis : M. Monod, conseiller à la

Cour de cassation et M. Chambarraud, avocat au Conseil d'Etat. Durant ces deux périodes, on introduisit donc au sein du Tribunal, un membre extérieur aux corps déjà représentés et qui pouvait ainsi jouer le rôle d'élément départiteur. Mais depuis cette date, à chaque renouvellement triennal, le tribunal n'a pas cessé d'élire comme membres adjoints, un conseiller à la Cour de cassation et un conseiller au Conseil d'Etat, revenant ainsi à la pratique primitive, mais critiquable.

En ce qui concerne le choix des membres suppléants, la tradition, depuis 1872, veut qu'on élise un maître des requêtes au Conseil d'Etat et un membre pris en dehors des deux ordres de juridictions. Successivement, depuis 1884 jusqu'à 1919, trois professeurs de droit furent désignés comme l'un des membres suppléants : MM. Léveillé, Esmein (de 1896 à 1911) Berthélemy. Depuis 1914, c'est un membre de l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation qui est désigné comme membre suppléant, avec, comme collègue, toujours un maître des requêtes au Conseil d'Etat.

Les inconvénients ne sont heureusement pas les mêmes grâce à une disposition nouvelle autorisant les délibérations même quand le Tribunal n'est pas au complet, pourvu qu'il y ait au moins 5 membres, et une vice-présidence étant organisée, le Ministre n'est plus tenu à venir présider le Tribunal.

Les partages de voix sont moins fréquents, et normalement le Tribunal statuera sans la voix et l'influence du Ministre de la Justice.

b) Le rôle du Ministre de la Justice.

Cependant, il ne faudrait pas en conclure que désormais, pratiquement, le rôle du Ministre de la Justice soit effacé et sans aucune importance dans les règlements de conflits.

Si le Tribunal des Conflits n'est pas obligé de délibérer au complet de ses membres nommés, cela n'empêche pas que souvent huit membres du Tribunal pourront siéger, et si à leur délibération il y a partage de voix, on ne pourra faire venir pour le départager que le seul membre titulaire du Tribunal qui manquait, c'est-à-dire le Ministre de la Justice.

Et pratiquement le rôle du Ministre, comme membre du Tribunal des Conflits, sera précisément de venir présider ces délibérations très importantes puisqu'elles opposent tout l'élément judiciaire contre tout l'élément administratif.

En conclusion, malgré l'élément départiteur, il reste possible dans des cas graves, au Ministre de la Justice, d'être l'arbitre suprême du conflit.

c) Critique de la Présidence du Ministre au Tribunal des Conflits.

La première et très décisive critique que l'on peut faire à cette institution, c'est de ne plus pouvoir invoquer en sa faveur l'influence du Corps Législatif sur le Tribunal des Conflits par la nomination des Conseillers d'Etat. La loi de février 1875 remet au Conseil des Ministres le droit de nomination et de révocation des Conseillers d'Etat. Dès lors,

le Tribunal des Conflits n'a plus l'aspect d'une juridiction constitutionnelle où sont représentés les trois pouvoirs, mais bien d'une juridiction mixte entre des éléments judiciaires et administratifs, dont la majorité est administrative, puisque le Ministre est lui-même chef d'une administration.

Sans doute certains auteurs veulent voir en la personne du Ministre aussi bien le chef de la Justice qu'un membre du Gouvernement, et déclare qu'en conséquence, le Ministre jouit lui-même d'une double nature, judiciaire et administrative, et qu'il n'enlève rien au caractère mixte du Tribunal.

D'autres encore déclarent que dans le jugement du conflit, il y a trois éléments intéressés : la Juridiction de droit commun, la juridiction administrative et le pouvoir exécutif ; il est donc normal que les trois éléments soient représentés.

En réalité, il est difficile de vouloir considérer le Ministre comme ayant une nature mixte : le Ministre de la Justice est avant tout un membre du gouvernement, un haut fonctionnaire dépendant étroitement du pouvoir exécutif. De par sa fonction, le Ministre est essentiellement administrateur et ne participe en rien à la qualité de juge. La meilleure preuve que le Ministre n'est jamais considéré comme juge, c'est qu'étant Président du Conseil d'Etat, il lui est néanmoins interdit de pénétrer dans la section du contentieux, qui est la section juridictionnelle de cette haute institution.

Est également erronée l'opinion qui veut que le conflit intéresse la juridiction administrative, la ju-

ridiction ordinaire et le pouvoir exécutif. « Le conflit met en présence les intérêts des particuliers protégés par la justice ordinaire et l'intérêt de l'Etat protégé par la juridiction administrative » (1). De sorte que l'intérêt de l'Etat est à la fois défendu par les membres de la justice administrative et par le Ministre, ce qui lui assure la majorité contre le pouvoir judiciaire.

Mais, même en laissant de côté ces critiques qui refusent de laisser la Présidence du Tribunal des Conflits au Ministre de la Justice parce qu'elle vient rompre l'équilibre dans le sens toujours favorable à l'Administration, ne peut-on pas trouver bien d'autres raisons pour l'écarter d'une juridiction qui a une mission si délicate à remplir.

Le Ministre de la Justice a-t-il vraiment les qualités requises d'un juge: l'impartialité, la compétence et l'immovibilité ?

Le Ministre est avant tout un homme politique membre d'un gouvernement soutenu par une majorité et des partis politiques, et dont le rôle est de faire aboutir les idées de ceux qui l'ont mis au pouvoir. N'est-il pas le collègue du Ministre de l'Intérieur, chef immédiat du Préfet qui élève le conflit ? Aussi ne peut-on pas craindre, sans suspecter d'ailleurs son entière bonne foi, que le Ministre inconsciemment donne raison à son collègue, à ses fonctionnaires, à son administration, à son parti.

(1) Lefèvre Portalis.

Le Ministre de la Justice n'a pas l'indépendance du Juge.

Quant à la qualité de compétence, elle est évidemment plus délicate à apprécier. Le Ministre de la Justice peut être un homme fort compétent en matière juridique, mais ce n'est pas obligatoire. Il n'est pas forcément compétent. Les qualités qu'on réclame d'un Ministre n'ont rien à voir avec celles que l'on exige d'un juge. De plus en plus l'attribution des portefeuilles ministériels se fait sans tenir compte de l'aptitude plus ou moins grande de telle personne à l'usage de tel département ministériel, mais on veut assurer un portefeuille à tel parlementaire en sa qualité de chef de groupe, en raison de son prestige purement politique sur le Parlement. Quand une majorité prend le pouvoir, il y a toute une équipe de ses chefs qui, suivant leur valeur politique, s'emparent des « leviers de commandes », non pas en tenant compte de ceux qui leur conviennent le mieux, mais en tenant compte du degré d'importance administrative correspondant à leur importance politique.

Enfin, tandis que les juges du Tribunal des Conflits sont nommés pour une période de temps déterminée, le Ministre ne peut rester juge que le temps où il reste ministre, et l'instabilité ministérielle n'ajoute rien de très conforme à la stabilité et la mesure qui convient à une haute juridiction.

De sorte que le Ministre de la Justice, de par sa nature politique, ne devrait pas trouver de place dans une institution juridictionnelle.

CHAPITRE IV

EXAMEN DES ESPÈCES OÙ LE MINISTRE DE LA JUSTICE DUT INTERVENIR POUR DÉPARTAGER LE TRIBUNAL DES CONFLITS

Depuis sa reconstitution en 1872, le Tribunal des Conflits se trouva à cinq reprises dans l'obligation de recourir à la Présidence du Ministre pour trancher un conflit qui le départageait à égalité de voix. Nous examinerons cette jurisprudence, qu'on peut regarder comme étant l'œuvre du Ministre, sans entrer dans tous les détails des discussions juridiques auxquelles elles ont donné lieu, et en essayant surtout de faire ressortir l'influence capitale que cette jurisprudence exerça sur le développement du contentieux administratif, au détriment du contentieux judiciaire.

Nous étudierons d'abord deux arrêts célèbres ayant trait à la responsabilité de l'Etat et des départements au moyen de leurs représentants ; puis une série de trois arrêts concernant le pouvoir du juge des référés en présence d'un arrêté préfectoral.

1. — *Arrêts concernant la responsabilité de l'Etat
et des collectivités décentralisées*

Arrêt Blanco (8 Février 1873)

Nous rappellerons brièvement les faits de cette espèce célèbre :

Une fillette est renversée dans la rue par un wagonnet chargé de tabac, poussé par des ouvriers de la Manufacture de Tabacs à Bordeaux. Les parents intentent une action en dommages-intérêts contre les ouvriers de l'Etat, civilement responsables, devant la juridiction ordinaire. Le Préfet saisit le tribunal d'un déclinatoire de compétence qui est repoussé. Il élève le conflit. Le tribunal des conflits se partage par moitié de voix des huit membres titulaires. Ne pouvant prendre de décision, on fait venir M. Dufaure, Ministre de la Justice, qui départage le tribunal. Le conflit est confirmé.

a) Etat antérieur de la Jurisprudence sur ces matières.

L'autorité judiciaire ne se reconnaissait aucun droit de critique sur les règlements administratifs et sur les instructions données à ses agents par l'Administration. Elle se reconnaît d'une incompetence absolue pour connaître des actions tendant à faire obtenir une réparation de dommages résultant de l'exécution de mesures administratives. Il y a sur ce point accord complet entre la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation.

Il y avait au contraire indécision et désaccord d'opinion au sujet des actions en dommages-intérêts fondées sur les fautes ou sur les négligences des agents de l'Etat, actions résultant de quasi-délit.

Les partisans de l'ordre judiciaire voulaient appliquer les principes du droit commun, de la responsabilité édictée par l'article 1382 du Code Civil.

Les partisans de la thèse administrative au contraire, soutenaient que dans la question de ses services publics l'Etat intervient toujours comme puissance publique, et que l'Etat, puissance publique, n'est jamais soumis au droit commun. Il suffit donc que les faits reprochés se rapportent directement à un service administratif, pour que la compétence soit administrative. Permettre au tribunal d'apprécier la responsabilité des ouvriers de l'Etat serait aussi lui permettre d'apprécier la nature des rapports qui existent entre l'Etat et ses ouvriers, ses agents, ce serait une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, ce serait un moyen de gêner la marche des services publics, cela risquerait d'engager le Trésor à payer de nombreuses et grosses indemnités.

b) La décision du 8 février 1875.

Aussi, dans cette espèce, le Tribunal des Conflits, protecteur de l'Administration, édicta-t-il le fameux principe suivant: « La responsabilité de l'Administration qui peut incomber à l'Etat par des dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans les services publics, ne peut être régie par les principes du Droit civil... Cette

responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; elle a ses règles propres qui varient suivant les besoins des services et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés. »

Arrêt Feutry (19 Février 1908)

Un aliéné interné dans un asile départemental, s'évade une nuit et s'enfuit dans la campagne. Deux jours plus tard, il mettait le feu à deux meules de blé appartenant à M. Feutry. Celui-ci actionne devant le tribunal civil, le département chargé du service des aliénés et de la gestion de l'asile, en dommages-intérêts, comme responsable, en vertu des articles 1382-3-4 du Code Civil, du défaut de surveillance et de la mauvaise organisation du service.

Le département fit appel et le Préfet éleva le conflit à cette nouvelle instance.

Le tribunal des conflits dut faire venir M. Briand, garde des sceaux, pour vider le conflit qui fut tranché en faveur de l'extension de compétence de la juridiction administrative.

Antérieurement à cet arrêt l'autorité judiciaire était reconnue comme compétente pour connaître des actions en dommages-intérêts fondées sur les fautes des représentants des collectivités administratives autres que l'Etat.

L'arrêt Feutry renverse la jurisprudence et donne désormais compétence à la juridiction administrative à l'égard des fautes des services départementaux. C'est là une conséquence et une exten-

sion logique de l'arrêt Blanco. Il n'y avait pas de raison de faire de distinction entre l'Etat et les collectivités administratives, département et commune, qui ne sont que des démembrements de l'Etat.

Conséquences de ces deux arrêts.

Nous ne voulons pas à cette place faire la critique ou la louange de cette jurisprudence, ni étudier à fond la valeur des principes juridiques mis en œuvre pour l'établir, pas plus que des motifs qui devaient faire triompher l'Administration.

Mais nous voulons marquer la répercussion qu'ils devaient avoir au point de vue des intérêts privés et du développement du contentieux administratif.

Le résultat le plus net et le plus critiquable des arrêts Blanco et Feutry fut de substituer à une responsabilité générale édictée par la loi, une responsabilité fondée sur une idée imprécise et vague d'équité, susceptible de varier suivant les besoins des services, ne reposant en réalité que sur le bon plaisir de la juridiction administrative. Ce système est donc moins protecteur des droits des individus. Les victimes ont une expectative, un espoir, mais non pas un droit déterminé par la loi.

La deuxième conséquence fut l'accroissement considérable du contentieux administratif. Sous l'influence des idées socialisantes, le nombre des services publics va croissant. Les services communaux notamment se développent puissamment suivant les indications encourageantes du législateur. Tous les dommages causés par les fautes de leurs agents res-

sortiront de la compétence administrative. Le droit administratif tend à ne plus être un droit spécial, mais le droit commun.

Sans doute, la jurisprudence du Conseil d'Etat a su se montrer très large au profit des individus. Mais cela n'empêche pas de se souvenir que la juridiction administrative est avant tout protectrice de l'Administration et que le simple particulier garde une certaine méfiance respectueuse vers les institutions administratives, loin de lui, et aussi très mal connues des plaideurs.

Or, ces deux conséquences, très importantes, sont le fait de l'intervention dans la décision juridictionnelle d'une seule personne, le Ministre de la Justice, le juge le moins impartial et le moins au courant, très probablement, des questions juridiques.

Le Ministre, dans ces deux affaires, n'a-t-il pas obéi aux intérêts de l'Administration avant tout ?

2. — *Arrêts concernant le pouvoir du juge des référés en présence d'un arrêté préfectoral*

- a) Frères des Ecoles Chrétiennes contre Ville de Brignolles. — Frères des Ecoles Chrétiennes contre Ville d'Alais (14 Janvier 1880)

De ces deux arrêts rendus le même jour sous la présidence du Ministre, nous n'en étudierons qu'un à titre d'exemple, les deux espèces étant analogues.

Voici les faits : Un immeuble est donné à la ville de Brignoles sous condition d'affectation de cet immeuble à l'établissement d'une école dirigée par les Frères. Un arrêté du Préfet du Var décide que la direction de l'école sera retirée aux Frères pour être confiée à un laïque. En conséquence, le Préfet prie les Frères de déguerpir.

Le supérieur des Frères et les ayant-cause du donateur assignent en référé le maire de Brignoles afin que les Frères puissent continuer provisoirement d'occuper les bâtiments, au besoin à titre de séquestre jusqu'à ce qu'il ait été statué sur l'action engagée par le supérieur au possessoire. L'ordonnance du Président du Tribunal rejette le déclinaoire de compétence du Préfet qui, en appel, élève le conflit.

La jurisprudence antérieure avait eu déjà à statuer sur des litiges similaires engagés par des congréganistes privés de leur emploi qui, pour se maintenir en possession, invoquaient des conventions passées par eux avec les municipalités, en qualité d'instituteurs publics. La compétence était administrative car l'autorité judiciaire ne se reconnaissait pas qualité dans ces matières qui étaient des actes administratifs.

Mais dans ces cas nouveaux, les Frères invoquaient non plus un contrat passé avec la commune, mais se présentaient comme bénéficiaires d'un contrat de droit privé qui leur donnait des droits sur un immeuble où ils faisaient auparavant la classe. Les partisans de la juridiction ordinaire raison-

naient ainsi : Un contrat de droit commun est en cause, donc compétence judiciaire. Or, la juridiction compétente sur le fond l'est aussi sur le provisoire, le juge des référés était donc compétent.

A cela les partisans de la thèse administrative répliquaient que la stipulation de la donation et les droits qui en résultaient ne pouvait faire obstacle à l'exercice des droits du Préfet et aux conséquences de ses décisions relativement à l'immeuble affecté à l'école communale qui conservait cette affectation jusqu'au jour où un jugement sur le fond interviendrait. En attendant cette décision qui, on ne le contestait pas, relevait de l'autorité judiciaire, toute ordonnance du juge des référés autorisant l'occupation, même provisoire, de l'immeuble, allait directement à l'encontre de l'exécution des actes administratifs du Préfet et méconnaissait le principe de la séparation des pouvoirs.

Après partage de voix, le Ministre vint vider le conflit dans le sens de la thèse administrative.

b) Arrêt Brunet (29 Février 1908)

L'Abbé Auguste Bel avait, en 1682, vendu à une fabrique de Combret une parcelle de terre, dite « Pas-de-Rivière », sous condition que la terre serait toujours jouie par les prêtres se succédant et qui desserviraient la paroisse de Combret. Survint la loi de la séparation. Par deux arrêtés, en 1907, le Préfet place les biens de la fabrique, y compris la parcelle de terre « Pas-de-Rivière », le jardin du pres-

bytère, sous séquestre et prie l'abbé Brunet de déguerpir.

Brunet et les héritiers du vendeur assignent alors le séquestre devant le juge des référés pour voir dire que, par provision due au titre, en vertu de l'acte de vente de 1682, le desservant de la paroisse soit maintenu en possession de la propriété saisie, jusqu'à ce qu'il ait été statué par la juridiction compétente, le tribunal civil.

Le Préfet propose un déclinatoire de compétence qui est repoussé. Il élève le conflit. Le Tribunal se partage. Il faut faire appel au garde des sceaux. Il n'y a pas de discussion en ce qui concerne le fond du litige, la question de validité de l'acte de vente de 1682, qu'on reconnaît être de la compétence judiciaire.

On reconnaît également le principe que le juge des référés est compétent au provisoire, là où le tribunal est compétent sur le fond. Mais les partisans de l'ordre administratif soutiennent que la demande en référé avait pour effet essentiel de suspendre les exécutions des arrêtés du Préfet pris pour l'application de la loi de 1905. Les demandeurs invoquaient un droit, mais le titre dont ils se prévalaient n'était pas directement exécutoire ; avant que le droit de propriété ne put s'exercer, il fallait que le juge statue sur le fond.

Le juge des référés ne pouvait donner provision au titre. La provision, au contraire, appartient à l'acte administratif.

En conclusion en matière de référés, toutes les

fois au moins où le demandeur n'est ni nanti d'une décision au fond passée en force de chose jugée, ni d'aucun acte exécutoire en sa personne, la décision qui suspend ou entraîne l'exécution de la mesure administrative est l'œuvre du juge lui-même. C'est une injonction de l'autorité judiciaire à l'autorité administrative. C'est la confusion des pouvoirs.

Les décisions rendues sur ces espèces étaient de la plus haute importance à cette époque de dissolution des congrégations, laïcisation d'écoles, séparation d'Eglise et d'Etat. « Il s'agit, dit Hauriou, de la possession provisoire d'un local, de la fermeture d'une école ou d'une église. Cela mérite d'être pris au sérieux, car il peut s'ensuivre l'interruption d'une entreprise ou la violation d'une liberté. Il ne convient pas de le prendre au tragique, parce que la question de fond, c'est-à-dire la revendication de propriété ou d'indemnité sera jugée ailleurs. Cependant *quand cette question de fond sera jugée, elle n'intéressera pas le public.* Tout l'intérêt porte sur la question de possession provisoire, puisque c'est une lutte de pouvoirs. Il s'agit de savoir qui sera le plus fort de la puissance publique ou de la propriété privée, de l'Administration ou de la Justice. » Et en conclusion de sa note, Hauriou termine par cette constatation :

« Enfin, il se manifeste une certaine lassitude pour les opérations purement politiques et l'on tend à considérer que l'Administration doit se préoccuper avant tout des intérêts économiques du pays. »

Ainsi dans ces affaires de référés, utilisés pour

la défense de libertés individuelles menacées, on voit reparaître le caractère politique du conflit, conflit jugé par le Ministre de la Justice.

Il n'est pas douteux, en effet, que dans ces espèces toute l'argumentation juridique de l'Administration n'avait qu'un but : dissimuler l'intérêt politique du gouvernement à voir s'exécuter immédiatement des décisions administratives, quitte à les voir plus tard annulées, quand le fond de l'affaire aurait été jugé. Il n'est pas faux de prétendre que le conflit servait à la politique anticléricale des gouvernements d'alors, et que l'influence du Ministre y fut décisive.

Sans doute, il était possible aux Frères ou Abbés chassés de leur propriété de faire valoir leur droit devant les tribunaux judiciaires, mais pendant le temps de l'instance ils devaient déguerpir, être soumis à des vexations administratives en attendant leur réintégration ou des indemnités de dépossession. Mais à ce moment-là, comme le remarque fort justement Hauriou, il était trop tard, cela n'intéressait plus le public. Le public n'avait retenu qu'une chose : la victoire de l'Administration brisant toutes les résistances.

Du reste, l'affaire Brunet n'est-elle pas le cas type où se révèle l'influence politique du Ministre ?

Lors du partage de voix, on fit venir présider le Ministre de la Justice d'alors, M. Briand. Or, M. Briand avait été, l'année auparavant Ministre des Cultes et c'est sur son ordre que le conflit avait été élevé. De sorte que M. Briand, Ministre de la Jus-

tice, trouve dans le dossier de l'affaire Brunet sur laquelle il est appelé à se prononcer, les observations de Briand, Ministre des Cultes, tendant à faire confirmer le conflit. Il avait donc à lui seul à se demander s'il confirmerait un conflit qu'il avait lui-même suscité. M. Briand, juge, confirma l'avis de M. Briand, Ministre des Cultes. Car, que M. Briand fût détenteur d'un portefeuille ou d'un autre, il n'en restait pas moins l'homme qui avait engagé sa politique dans une direction, dans un mouvement anticléricale et qui ne pouvait qu'obéir à son programme politique. Lefèvre-Pourtales, à l'Assemblée de 1872, avait déjà prévu ce résultat en disant : « Comment admettre qu'un garde des sceaux, en venant siéger dans un Tribunal des Conflits où il suffisait de sa présence pour départager la majorité, ne se donnerait-il pas la mission de faire prévaloir les volontés du gouvernement sur les droits de la justice et ne serait-il pas tenté de répéter cette déplorable phrase que nous devons maudire dans tous les temps : « Laissez passer la justice de l'Etat », c'est-à-dire l'iniquité triomphante. »

L'importance des espèces où le Ministre a eu la mission de remplir le rôle d'arbitre, montre combien il est dangereux pour les individus de voir le règlement d'un conflit s'opérer par un seul juge et le moins impartial, car le conflit reste toujours un moyen de gouvernement.

La présidence du Ministre de la Justice marque et consacre la subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif.

CHAPITRE V

LE MINISTRE DE LA JUSTICE EST-IL RÉCUSABLE ?

Lorsque dans un tribunal ayant à statuer sur un litige déterminé, on sait qu'un des juges est intéressé à la solution du litige ou a déjà donné son avis sur le sens dans lequel il prendrait parti, les plaideurs ont le droit d'écarter ce juge par la procédure de la récusation.

Dans le cas du Tribunal des Conflits, en est-il de même ? La question est d'importance puisqu'elle permettrait, par la récusation, d'écarter le Ministre de la Justice dans des cas où sa partialité est évidente.

Au premier abord, il semble qu'aucune raison ne doive empêcher l'application du droit commun destiné à assurer la plus grande impartialité ; car plus les attributions sont grandes, plus grandes doivent être les garanties.

Les règles ordinaires, prévues par l'article 378 du Code de procédure civile devraient s'appliquer à la juridiction des conflits comme aux juridictions ordinaires. Mais les partisans du règlement de conflit, considéré comme acte de haute administration,

font remarquer que les articles 378 et suivants du code de procédure ne peuvent s'appliquer à ce haut tribunal qui, pour eux, n'est pas une véritable juridiction, ne rend pas de jugement, mais accomplit simplement un acte de souveraineté.

Ils font remarquer de plus que les règles de la récusation ne s'appliquent pas aux juridictions administratives, ni même à la Cour de Cassation, ce qui est une preuve qu'ils ne sont pas d'une portée générale et ne concernent que les juridictions ordinaires, ce qui n'est certes pas le cas du Tribunal des Conflits.

D'autre part, le Tribunal ne statuant que sur une question de compétence, le domaine ordinaire de la récusation, si on l'appliquait, se trouverait diminué. La récusation resterait possible dans les cas suivants : juge intéressé personnellement à la solution du litige, qui peut avoir une influence sur des intérêts matériels et moraux ; ou juge ayant engagé son opinion en émettant un avis sur la question, ou encore pour fait de parenté, affection ou inimitié très grandes.

On peut encore faire remarquer que les parties ne déposant pas de conclusions, ne peuvent demander la récusation du juge.

La jurisprudence du Tribunal des Conflits a elle-même établi les règles en ce qui concerne la question de la récusation par un arrêt de 1850 et un arrêt de 1880.

En 1850, il s'agissait de savoir si un Conseiller à la Cour de Cassation, membre du tribunal, pou-

vait participer à la délibération dans une affaire sur laquelle il avait déjà fait connaître son opinion en rédigeant un rapport devant la Chambre des requêtes de la Cour de Cassation, avant d'être membre du tribunal. Le tribunal saisi de la question était embarrassé, d'autant plus qu'il devait statuer obligatoirement à 9 membres et qu'on ne savait comment remplacer le Conseiller si on le récusait. Pressé d'autre part de rendre sa décision, il déclara que la récusation n'était applicable que dans des cas extrêmes, mais que les membres restaient libres de proposer leur récusation par scrupules de conscience.

En 1880, une nouvelle demande en récusation, dirigée contre le Ministre de la Justice, M. Cazot, fut rejetée par le Tribunal.

Les parties reprochaient à M. Cazot d'avoir déjà engagé son opinion sur le débat par ses actes antérieurs, il était l'auteur des décrets qui motivaient le conflit, et de plus avait fait connaître son opinion par deux grands discours publics.

Mais le Tribunal, considérant qu'il ne tranche aucune contestation de droit privé, et que les plaideurs n'ont du reste pas le droit de déposer des conclusions, rejette la demande de récusation.

La récusation du Ministre est en fait des plus délicate à justifier. Il n'est pas douteux que le Ministre, en tant que membre du gouvernement, sera toujours intéressé au jugement du conflit — vouloir le récuser parce qu'il a déjà engagé son opinion, soit par des communications aux Parquets, soit sim-

plement parce qu'il est solidaire politiquement du Ministre de l'Intérieur qui a pu faire élever le conflit, ce serait aboutir en fait à une récusation automatique du Ministre chaque fois qu'il serait appelé à présider le Tribunal des Conflits.

Donc le fait que le gouvernement est intéressé à l'affaire ne saurait être un motif suffisant de récusation. Resteraient simplement les cas où le Ministre est intéressé personnellement, en qualité de personne privée, or ces cas seront tout à fait exceptionnels. Jusqu'à présent la récusation n'a été demandée par les plaideurs qu'en se fondant sur l'intérêt du gouvernement ou de l'Administration, dont le Ministre est représentant.

Enfin, qui remplacerait le Ministre récusé ? Un membre suppléant, dit-on. Cette opinion nous paraît contraire à l'esprit du législateur. Les suppléants ont été prévus pour venir prendre la place des membres titulaires empêchés, membres du Conseil d'Etat ou de la Cour de Cassation ou les membres, élus par eux, de l'élément départiteur.

Le Ministre, au contraire, membre et président de Droit, jouit d'une situation particulière. Il est le représentant direct du gouvernement. Quand, en 1848, on a voulu qu'il puisse être remplacé dans sa tâche de juge, la loi avait prévu sa suppléance par un de ses collègues, et non pas une personne quelconque, même choisie parmi les autres juges. La loi de 1872 ne dit rien à ce sujet, c'est une lacune évidente, qui n'a pas d'importance étant donné le peu de fois où cette présidence doit être effective.

et si le cas se présentait aujourd'hui d'une délibération de huit membres titulaires avec partage de voix, le Ministre de la Justice étant empêché de venir le départager, en l'absence de texte organisant cette suppléance, nous pensons que le Tribunal serait obligé de renvoyer l'affaire jusqu'à ce que le Ministre puisse prendre place à la séance

La récusation, même volontaire, du Ministre nous paraît donc impossible en droit, et, en fait, inutile ; il sera exceptionnel, en effet, que ses intérêts privés soient touchés par la solution à donner au litige.

Le Ministre représentant l'intérêt du gouvernement, ce ne serait pas un motif pour la récusation, si toutefois on l'admettait.

La récusation n'étant et ne pouvant pas être admise, nous n'avons d'autre moyen pour écarter l'influence du Ministre au sein du Tribunal, que de proposer sa suppression et une réorganisation de la composition du Tribunal des Conflits.

CHAPITRE VI

QUELLES RÉFORMES SERAIENT SUSCEPTIBLES D'AMÉLIORER LA JURIDICTION DES CONFLITS

Une réforme radicale est demandé par M. Jacquelin qui désirerait voir le règlement du conflit confié à la Cour de Cassation. Mais alors on aboutirait à la subordination de la justice administrative et on violerait la règle de la séparation des autorités administratives et judiciaires telle qu'elle est appliquée actuellement. Il faudrait, nous semble-t-il, auparavant unifier le contentieux et faire rentrer la juridiction administrative dans le cadre de l'organisation judiciaire. Réforme du reste souhaitable, mais complexe et longue à réaliser. Aussi, nous paraît-il plus commode de conserver le Tribunal des Conflits, mais d'en modifier simplement la composition, en supprimant la présence et la Présidence de Droit du Ministre de la Justice, car ce qui est inadmissible, c'est l'intervention d'un homme politique dans un Tribunal chargé de dire le Droit.

« Mieux vaudrait, écrit M. Jèze, en cas de partage, faire régler la question par la voix prépondérante du vice-président, sinon au sort des dés. »

Donner au vice-président une voix prépondé-

rante en cas de partage est déjà une meilleure solution, mais qui n'est pas sans inconvénient.

Ce serait, en effet, assurer pendant toute une période de vice-présidence, la prééminence de l'ordre représenté par le vice-président sur l'autre. D'autre part, d'après une pratique courtoise, le vice-président est choisi alternativement dans l'élément judiciaire et l'élément administratif du Tribunal. Il pourrait donc y avoir des variations périodiques de jurisprudence qui seraient des plus défavorables à une bonne administration aussi bien qu'à une bonne justice.

La solution qu'avait en vue le législateur de 1872 nous paraît la meilleure, qui consiste à introduire un élément distinct des deux autorités rivales, pour jouer le rôle d'arbitre d'un conflit.

Par qui sera nommé cet élément départiteur ? Nous avons déjà critiqué la désignation de cet élément parmi des membres du Parlement, élus, même au scrutin secret, par leurs collègues. Il serait dangereux et dans tous les cas inutile d'accentuer le caractère politique qu'a conservé dans certaines hypothèses heureusement devenues rares, le conflit d'attribution.

Le meilleur système consisterait à faire élire les membres départiteurs au nombre de trois (de façon à ce que le tribunal statuant au complet de ses juges se trouve en nombre impair, par conséquent puisse rendre une décision) par les six juges appartenant déjà au tribunal en qualité de représentants de la juridiction administrative et de la juridiction de droit

commun, mais étant bien entendu que ces membres seraient choisis en dehors de tout ordre de juridiction de façon à ne pas retomber dans la situation de notre tribunal actuel. Il pourrait être dressé une liste de personnes comprenant des professeurs de Faculté de Droit, des bâtonniers d'ordre d'avocats, des délégués de Chambres de Notaires, d'avoués, d'anciens hauts fonctionnaires, qui, ayant à la fois la connaissance du Droit et l'indépendance désirable seraient les arbitres indiqués de l'apaisement des conflits.

Nous croyons utile de faire remarquer que la réforme que nous proposons ne touche qu'à la composition de la juridiction qui doit juger le conflit, mais laisse intacts la procédure et le droit, pour l'Administration, d'élever le conflit.

En laissant ainsi cette faveur à l'Administration nous pensons que cela est malgré tout une preuve de confiance en elle, et, en même temps, cela lui permet de se sentir suffisamment indépendante dans l'organisation, le fonctionnement de ses services et laisse entière son initiative. Du reste, il serait peut-être peu pratique de confier le droit d'élever le conflit à des particuliers qui, ignorants ou passionnés, s'engageraient dans des procédures inutiles et vexatoires.

Mais, l'Administration gardant une prééminence sur une question de procédure, de mise en œuvre, de toute importance, il est logique qu'une fois la contestation née, celle-ci trouve pour être jugée un juge impartial.

DEUXIÈME PARTIE

DE L'EXTENSION DE LA COMPÉTENCE DU TRIBUNAL DES CONFLITS APPORTÉE PAR LA LOI DU 20 AVRIL 1932, OUVRANT DEVANT CE TRIBUNAL UN RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS DÉFINITIVES RENDUES PAR LES TRIBUNAUX JUDICIAIRES ET LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS LORSQU'ELLES PRESENTENT CONTRARIÉTÉ ABOUTISSANT A UN DÉNI DE JUSTICE.

CHAPITRE PREMIER

DE LA NOTION DE CONFLIT DE FAIT

Les auteurs de l'ordonnance du 1^{er} Juin 1828, en organisant la procédure des deux conflits d'attribution, le conflit positif et le conflit négatif, avaient cru résoudre toutes les difficultés que pouvait faire naître la coexistence de la Justice ordinaire et de la Justice administrative. Mais cette ordonnance ne prévoyait que des questions de compétence ou d'incompétence, sans tenir compte que parfois, pour des litiges portant sur le même objet, les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires sur une double instance sont parfaitement compétents. Ils statuent chacun pour sa part et il peut arriver que leurs décisions sur le fond se trouvant contradictoires, le plaideur se voit privé de l'avantage ou de la réparation qu'il était en droit d'obtenir.

« Dans ce cas, écrit M. le Professeur Jacquelin, on se trouve en présence d'un conflit de fait. De même que le conflit d'attribution, le conflit de fait éveille l'idée d'une sorte de lutte ; mais tandis que le conflit d'attribution éveille l'idée d'une sorte de lutte entre la justice ordinaire et l'administration

active, le conflit de fait éveille l'idée d'une lutte entre la justice ordinaire et la juridiction administrative ; car à la différence d'un conflit d'attribution, il suppose que l'une et l'autre juridiction sont saisies de la même affaire et sont toutes deux compétentes pour statuer, chacune dans sa sphère. quoique à propos de la même affaire. » (1)

Ces contrariétés de décisions entre les deux juridictions n'ont pas toujours la même importance du point de vue de l'individu ; en effet, il est des cas où la contrariété ne lèse pas à proprement parler le plaideur qui peut obtenir d'une juridiction sinon la même satisfaction, du moins une satisfaction équivalente à celle que l'autre juridiction refuse. C'est par exemple l'hypothèse du plaideur qui use du double recours dont il dispose pour faire apprécier la légalité d'un règlement de police, soit par le Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir, soit par la Cour de Cassation sur pourvoi d'un jugement de simple police statuant en matière de contravention. Les deux juridictions apprécient avec une entière indépendance la légalité du règlement de police. Si elles sont du même avis, pas de contrariétés, pas de conflit. Si, au contraire, une juridiction affirme la légalité du règlement, et que l'autre l'annule (Conseil d'Etat) ou la prive de sanction (Cour de Cassation), il y a bien contrariété,

(1) Jacquelin. Cours de Droit Administratif. Doctorat 1930-1931.

mais le plaideur obtient tout de même satisfaction, d'un côté au moins. La contrariété ne l'a pas privé de justice.

Il en est de même dans le cas de recours parallèles dont dispose l'individu en matière de délimitation des rivages. L'intéressé lésé peut, soit demander à la juridiction ordinaire une indemnité de dépossession, soit l'annulation de ce décret de délimitation à la juridiction administrative. Sans doute le résultat n'est pas identique dans l'une et l'autre alternative — s'il y a contrariété — mais on peut dire qu'il y a équivalence, et, pratiquement, l'individu n'a pas à se plaindre.

Il est au contraire des cas, heureusement rares, où la contrariété de décisions prive totalement l'intéressé de ce qu'il était en droit d'obtenir, et aboutit ainsi à un déni de justice.

Cette contrariété de décisions ne pourra se produire que dans des cas limités. En effet, elle n'est à redouter que dans les hypothèses où l'autorité de la chose jugée par un tribunal d'un ordre de juridiction ne s'impose pas à un tribunal de l'autre ordre, c'est-à-dire quand les litiges ont le même objet, tendent à la même fin, mais n'ont pas la même cause.

D'autre part, elle ne paraît pas à craindre en matière contractuelle où la compétence d'une juridiction exclut forcément l'autre. Au contraire, il n'en est pas de même en matière délictuelle ou quasi délictuelle. On sait que la responsabilité civile d'un délit matériellement constaté peut être poursuivie suivant la qualité du responsable à la fois de-

vant les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs. Si, en appréciant à qui incombe la responsabilité, les tribunaux des deux ordres de juridictions rendent des décisions contraires au fond, la victime peut se trouver dans l'impossibilité de se faire rendre justice. Dans cette hypothèse, chaque juridiction statue bien dans le cadre de sa compétence, la décision d'un des tribunaux n'a aucune influence sur la décision de l'autre, et il n'y a aucun moyen d'élever un conflit.

CHAPITRE II

JURISPRUDENCE

Les exemples suivants, tirés de la jurisprudence, expliqueront clairement le mécanisme et les inconvénients du conflit de fait.

I. — L'Iris, Dalloz, 1856-II-221.

L'affaire de l'Iris est citée comme le plus ancien cas de conflit de fait. L'Iris était un bâtiment appartenant à un armateur de Fécamp et qui, pendant la guerre de Crimée, avait été affrété par l'Administration de la guerre pour le transport de vivres et de munitions. Le 14 novembre 1854, se rendant dans un petit port de Crimée, le navire est assailli par une violente tempête qui lui cause de très sérieux dégâts et le pousse, désemparé, devant les forts de Sébastopol. Ne voulant pas aborder, craignant d'être capturé, l'équipage se sauve au moyen de canots, tandis que le bâtiment échoue dans le port de Sébastopol où les Russes le coulent.

L'armateur de Fécamp avait assuré son navire à la fois contre les risques de Mer, à la Compagnie Générale des Armements Maritimes, et contre les

risques de guerre en contractant avec l'Etat qui lui avait garanti cette nature de risques. Son navire perdu, il s'adresse au Tribunal de Commerce de Rouen, puis en appel à la Cour de Rouen pour obtenir des dommages et intérêts de la part de la Compagnie d'Assurance. Mais ces deux tribunaux décident qu'étant donné les circonstances, il n'y avait pas eu risques de mer, mais risques de guerre, et que la compagnie ne devait encourir aucune condamnation. L'armateur se retourne alors vers l'Etat. Il porte sa réclamation devant le Ministre d'abord, puis en appel devant le Conseil d'Etat, mais pas plus heureux que devant la juridiction ordinaire, il se voit débouté de sa demande, le Ministre, puis le Conseil d'Etat estimant que l'Iris avait été perdu par fortune de mer et non par fait de guerre.

En définitive, l'armateur malgré ses précautions, s'est trouvé dépourvu de toute action utile pour obtenir la réparation du dommage subi.

II. — Affaire Petit, 13 Juillet 1926.

Un écolier est blessé dans une école primaire communale. Les parents assignent l'Etat en déclarant qu'il y a faute du service public. Mais, le Conseil d'Etat décide qu'il n'y a pas eu faute de service, qu'il y a peut-être faute personnelle. Les parents se retournent alors contre l'instituteur, ou plus exactement contre l'Etat — puisque la loi a substitué la responsabilité civile de l'Etat à celle de l'instituteur —. Ils portent leur demande devant l'autorité judiciaire qui décide que dans l'espèce il y a eu faute

de service public, et que la responsabilité civile de l'instituteur n'est pas engagée.

En raison de la contrariété de ces deux décisions, les parents ne peuvent obtenir aucune indemnité.

III. — Affaire Lecanu. Tribunal des Conflits. 26 février 1925. Lebon, p. 190.

Un mécanicien, M. Lecanu, attaché à la Compagnie des Câbles télégraphiques, est victime d'un accident le 12 mars 1914. Il demande une indemnité à la Compagnie, fondée sur la loi de 1898, en invoquant sa qualité d'ouvrier. Le tribunal civil du Havre, puis la Cour d'Appel, estimant que Lecanu est un inscrit maritime, bénéficiant de la loi de 1905, se déclarent incompétents, refusent la demande. Lecanu adresse une requête au Ministre de la Marine Marchande en invoquant cette fois-ci sa qualité d'inscrit maritime et le bénéfice de la loi de 1905, en réclamant une pension sur la Caisse de Prévoyance, mais le Ministre et le Conseil d'Etat qui confirme la décision, lui refusent la qualité d'inscrit maritime.

Jugeant qu'il y a là cas de conflit négatif, sans se décourager, Lecanu va devant le Tribunal des conflits. Ce dernier considérant que les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires ne se sont pas prononcés sur la même question, étant donné que Lecanu se présentait devant eux sous des qualités différentes, ouvrier d'une part, inscrit maritime d'autre part, déclara qu'il n'y avait pas conflit négatif.

Malgré onze ans de plaidoiries devant tous les ordres de juridiction, le mécanicien ne peut trouver un juge pour obtenir réparation du préjudice subi.

IV. — Affaire Rosay.

L'affaire Rosay, la plus récente, est la plus intéressante, car c'est l'exemple le plus saisissant du conflit de fait et de ses conséquences désastreuses pour la victime. De plus c'est cette espèce qui a attiré l'attention du législateur et provoqué la loi du 20 avril 1932.

Une automobile appartenant à un huissier M^e Bornon, et transportant une personne, M. Rosay, entre en collision avec une voiture conduite par un militaire en service. Rosay reçoit des blessures graves. Il intente une action en dommages-intérêts à l'huissier qui le transportait. Mais le tribunal d'Yvetot juge que l'huissier étant un transporteur bénévole ne peut être tenu responsable en vertu de l'article 1784 du Code civil. Reste la responsabilité de l'article 1384. Après enquête, le tribunal juge que Bornon n'est pas responsable et déboute Rosay de sa demande. La Cour d'Appel devait plus tard confirmer cette décision ; ce dernier avait en même temps saisi le Conseil d'Etat en invoquant la responsabilité du conducteur militaire. Le Conseil d'Etat par arrêt du 13 juillet 1926 déclare que l'accident est imputable non à la voiture militaire, mais à la voiture particulière et déboute Rosay de sa de-

mande ; il ne toucha aucun dommage-intérêt C'est ainsi que dans une pétition adressée à tous les membres du Parlement il dépeignait sa situation :

« Depuis plus de six ans j'ai demandé justice. Les démarches, les soins et les interventions de bonnes volontés ne m'ont pas manqué. Les marques de sympathie que l'on m'a témoignées ont été pour moi un doux réconfort, mais hélas mes souffrances physiques existent toujours et celles morales continuent.

Pour me soigner et lutter jusqu'à ce jour j'ai été obligé d'entamer le pécule laissé par mes parents. Pour payer les frais de procédure, j'ai été contraint de vendre le petit pavillon que je possédais encore. Agé de soixante ans, mes forces diminuent. Pour continuer la procédure que vous ferez pour me faire rendre justice, il me faudra encore disposer de provisions en faveur de mes conseils... »

Frappés par un tel exemple, plusieurs sénateurs, jugeant inadmissible qu'une pareille lacune dans notre législation puisse priver de juge un individu qui a un droit à faire valoir, déposèrent une proposition de loi au Sénat à la séance du 15 mars 1928.

Cette proposition de loi, déposée par MM. Veysière, Pol Chevalier, Fernand Faure, Manuel Fourcade et Lefebvre du Prey, tendait à soumettre au tribunal des Conflits les décisions définitives rendues par les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires, et qui présentaient contrariété. La Société d'Etudes législatives fut également saisie de la

question, et la Commission constituée sous la présidence de M. Romieu, comprenant M. Puget, rapporteur, MM. Boivin-Champeaux, Guibourg, Jouarre, Le Poittevin, Marcichacy, Morel, Eugène Petit et Pichat : membres : Lachaze ; secrétaire, prépara un texte de loi très voisin de la proposition d'initiative sénatoriale et que devait adopter le gouvernement d'abord, le Parlement ensuite et qui devint la loi du 20 avril 1932.

CHAPITRE III

LA LOI DU 20 AVRIL 1932

Texte de la loi

Art. 1^{er}. — Peuvent être déférées au Tribunal des Conflits, lorsqu'elles présentent contrariété conduisant à un déni de justice, les décisions définitives rendues par les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires dans les instances introduites devant les deux ordres de juridiction, pour des litiges portant sur le même objet.

Art. 2. — Le recours devant le Tribunal des Conflits doit être introduit dans les deux mois à compter du jour de la dernière en date des décisions à entreprendre ; n'est plus susceptible d'aucun recours devant les juridictions soit de l'ordre administratif, soit de l'ordre judiciaire.

Toutefois le délai est porté à six mois à partir du jour de la promulgation de la loi et dont la dernière en date ne remonte pas à plus de dix ans.

Art. 3. — Les articles 17, 18 et 20 à 24 du décret du 24 octobre 1849 sont applicables aux recours formés par application de la présente loi.

Art. 4. — Sur les litiges qui lui sont déférés en vertu des articles qui précèdent, le Tribunal des Conflits juge au fond à l'égard de toutes les parties en cause ; il statue également sur les dépens des instances poursuivies devant les deux ordres de juridictions. Ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours.

Il est procédé à l'instruction dans la forme administrative conformément au décret du 22 juillet 1806.

II

Critiques adressées à cette loi

Lors de la discussion du projet de loi au Sénat, à la séance du 15 décembre 1931, M. Duplantier fit toute une série de critiques qu'il nous paraît utile d'examiner.

M. Duplantier estime les dispositions de la loi en fait inutiles et dépourvues de tout intérêt pratique ; en droit, dangereuses, parce qu'elles apportent de graves dérogations aux principes essentiels de notre législation.

Inutiles, dit l'honorable membre du Sénat, car dans le cas de l'affaire Rosay qui paraît être une affaire type du conflit de fait, il y avait un moyen d'éviter la contrariété de décision. C'était de saisir le Tribunal correctionnel par voie de plainte ou de citation directe, car d'après la jurisprudence de la Cour de Cassation, la faute pénale des articles 319

et 320 du Code Pénal comprend tous les éléments de la faute civile et vice versa.

Le tribunal correctionnel ayant devant lui les deux auteurs possibles du dommage, aurait jugé en pleine connaissance de cause. On sait, en effet, que le conflit est impossible en matière correctionnelle.

Alors, ou bien le tribunal reconnaissait coupable le particulier et il pouvait statuer sur une demande de dommages et intérêts, ou bien le tribunal décidait que le coupable était le conducteur militaire et, dans ce cas, il était incompétent pour statuer sur les dommages-intérêts, mais la victime, en possession de ce jugement, une fois passé en force de chose jugée, se serait à ce moment adressée au Conseil d'Etat qui n'aurait pu se refuser à lui allouer une indemnité, la décision de l'autorité répressive s'imposant à lui. Du reste, affirme M Duplantier, les cas de conflit de fait, s'il y en a, sont tellement rares dans la pratique, que le besoin d'une loi ne se fait pas sentir, et il reproche au projet de ne viser en réalité que l'affaire Rosay.

Passant à des critiques de principe et de fond, on peut remarquer, et avec juste raison, que l'extension de compétence ainsi donnée au Tribunal des Conflits, va à l'encontre de la règle traditionnelle du double degré de juridiction, et porte atteinte à l'autorité de la chose jugée. Enfin et surtout il y a une atteinte à la nature du Tribunal des Conflits. Le trait le plus caractéristique de ce Tribunal est de ne connaître que des questions de compétence, de ne jamais connaître le fond du litige. De plus, M.

Duplantier reproche à la loi d'avoir un caractère rétroactif. Quelle est la valeur de ces critiques et suffisent-elles pour condamner la réforme apportée par la loi de 1932 ?

III

*Justification de la loi
ouvrant un recours devant le tribunal des conflits
en cas de contrariété de décision*

A la première critique de M. Duplantier, il est aisé de faire une double réponse :

1. — Lorsqu'un plaideur a le choix entre deux juridictions d'un même ordre, juridiction civile et juridiction criminelle, pour obtenir la réparation d'un dommage, on ne peut l'obliger à choisir dans certaines hypothèses la juridiction criminelle, ce qui aboutirait à supprimer pour certains litiges la dualité des tribunaux, qui est un des principes fondamentaux de notre organisation judiciaire. Du reste, on arriverait en fait à supprimer le quasi délit, et à rendre le délit obligatoire, ce qui n'est pas un avantage, au contraire.

2. — Tous les conflits de fait ne se ramènent pas identiquement à celui de Rosay. Il peut y avoir des hypothèses où la possibilité d'aller soit devant la juridiction criminelle, soit devant la juridiction civile n'est pas concevable. En voici un exemple cité

par M. Boivin-Champeau, avocat au Conseil d'Etat et Sénateur, au cours de la discussion du projet de loi :

Une ville construit un réseau d'égouts. Sur le bord de la voie où l'on fait les travaux, une maison s'effondre. On va devant la juridiction administrative pour y reconnaître la responsabilité de la ville. Le tribunal administratif statue et conclut : il n'y a aucune responsabilité dans le travail public ; en réalité il y a malfaçon et ce sont les architectes de la maison qui sont responsables.

On va devant le tribunal judiciaire qui statue au fond en disant : il n'y a aucune responsabilité des architectes ; la responsabilité incombe uniquement à la ville qui a mal construit ou mal conçu son réseau d'égout. Dans cette espèce, il y a bien contrariété de décisions et aucun moyen d'aller devant le Tribunal correctionnel.

Quant à l'argument qui consiste à invoquer le petit nombre de conflits de faits connus pour juger la réforme inutile, il ne peut être pris en considération. Peu importe le nombre de personnes qui peuvent avoir à se plaindre d'un conflit de contrariété. Ce qu'elles demandent n'est pas un privilège, c'est au contraire le droit commun qui exige que tout plaideur puisse trouver un juge pour reconnaître ses droits dans quelque situation où il se trouve, et quelques difficultés qu'il y ait à déterminer ou à créer le juge compétent.

La simple possibilité d'un déni de justice est une raison suffisante pour modifier la législation.

Les critiques visant les atteintes à certains principes fondamentaux de notre Droit, si elles nous paraissent plus graves, ne peuvent quand même nous convaincre de l'inutilité de la réforme. Sans doute les deux décisions contradictoires ont acquis l'autorité de la chose jugée. Mais ce principe, si respectable soit-il, devient inacceptable lorsqu'il doit aboutir à la négation de la justice. Le principe que justice est due à tous et en tout état de cause doit l'emporter. Du reste la contrariété des décisions, si elle conserve leur autorité formelle, n'a-t-elle pas aboli complètement l'autorité morale, et ne fait-elle pas douter de la justice elle-même ?

Aussi nous paraît-il à la fois juste et conforme aux principes généraux du Droit de réserver le respect de l'autorité de la chose jugée à une décision unique plutôt qu'à deux décisions contradictoires.

Cette décision unique, par qui sera-t-elle rendue ? Pas par le Tribunal des conflits, dit-on, car c'est lui faire perdre le caractère de régulateur de compétence qu'ont voulu lui donner ses auteurs, pour le rendre semblable à un tribunal quelconque, en lui faisant connaître des questions de fond. Mais alors quel sera le Tribunal compétent ? Les conflits de fait intéressent à la fois le droit privé et le droit public. Si on les soumet à une juridiction d'un ordre déterminé, ou cette juridiction sera purement administrative ou elle sera purement judiciaire. Mais dans tous les cas, elle sera incompétente à l'égard d'une des parties en cause, à moins de faire échec au principe de la séparation des autorités judiciaires

et des autorités administratives. Pour affirmer la compétence, il faudra donc recourir au Tribunal des Conflits, censé donner d'égales garanties aux deux ordres de juridictions. Et ce dernier, avant de choisir le tribunal à qui il pourra renvoyer l'affaire, devra non seulement apprécier la qualité des parties en cause, mais surtout chercher à quelle partie incombe la faute, faute qui du reste peut être partagée, c'est-à-dire examiner le fond. Aussi paraît-il logique et commode de confier au Tribunal des conflits, non seulement la décision sur la compétence qu'obligatoirement il faudrait lui remettre, mais encore sur la question de fond, ce qui permet en outre d'accélérer la solution d'un conflit qui n'a déjà que trop duré. Du reste, qu'elle était avant tout l'idée des organisateurs de la procédure du conflit et du Tribunal des Conflits ?

Ils voulaient éviter les difficultés qui pourraient naître pour les particuliers du fait de la co-existence de deux ordres de juridictions. Pour arriver à ce résultat, ils n'ont pris en considération que les questions de compétence ou d'incompétence, croyant que cela suffirait ; d'où le caractère du Tribunal qui ne décide que sur la compétence. Mais ils se sont trompés et aujourd'hui la réforme apportée à la compétence de ce haut tribunal, loin d'être en contradiction avec ses auteurs, est au contraire en parfait accord : elle vient réparer un oubli, elle vient marquer un progrès de plus à nos institutions, en voulant assurer une justice de plus en plus complète. Il est faux de croire que c'est abaisser le Tri-

bunal des Conflits que de lui soumettre des questions de responsabilités délictuelles et de le faire se prononcer sur des collisions d'automobiles qui jusqu'à présent échappaient à tout juge.

La nouvelle mission qui lui est confiée, loin de le diminuer ne fait que le parfaire et affirmer sa suprématie dans la hiérarchie judiciaire, comme supérieur commun aux deux ordres de juridictions.

Il est enfin une dernière critique qui s'adresse non plus à l'esprit de la réforme, mais à la portée rétroactive de la loi de 1932.

Le deuxième alinéa de l'article 2 prévoit en effet « un délai de six mois à compter du jour de la promulgation de la loi pour des décisions qui ont été rendues antérieurement à cette promulgation et dont la dernière en date ne remonte pas à plus de 10 ans. »

Pour justifier cette rétroactivité, on peut faire remarquer que dans le cas qui nous intéresse, on ne porte atteinte à aucun droit acquis. Au contraire, le plaideur qui a un droit à faire valoir, garde ce droit trente ans. Tant qu'il en est encore titulaire n'est-il pas logique de lui permettre d'accéder à un nouveau recours qui, seul, pourra en assurer l'exercice.

En fait et en droit, la réforme apportée par la loi du 20-avril 1932 se justifie pleinement, car il était inadmissible que, dans un pays comme le nôtre, qui possède des institutions juridiques si nombreuses, des plaideurs ayant un droit à faire valoir, ne puissent trouver de juges.

APPENDICE

LE CONFLIT DE FAIT A L'ETRANGER

Une législation étrangère a essayé de trancher les difficultés qui font naître le conflit de fait : législation prussienne.

PRUSSE. — Loi du 22 mai 1902.

La législation a édicté une loi complémentaire à la loi d'organisation administrative pour remédier à l'inconvénient du conflit de fait. La loi de 1902 sacrifie nettement le principe de la chose jugée par les tribunaux administratifs.

Si le tribunal d'Empire a déclaré la voie de Droit admissible les autorités ou tribunaux administratifs ne peuvent pas se déclarer incompétents pour la raison qu'ils estiment la voie de Droit inadmissible. Si avant la décision du Tribunal d'Empire les autorités ou Tribunaux administratifs s'étaient par décision administrative déclarés incompétents, c'est à la juridiction qui a, en dernière instance, prononcé l'incompétence de retirer sa première décision et, sur requête des parties, rendre une décision contraire.

CONCLUSION

Les deux questions que nous avons étudiées, quoique portant sur deux points très différents de la matière des Conflits, l'un sur une question de composition d'une juridiction, l'autre sur une question de compétence, révèlent l'une et l'autre les difficultés délicates et nombreuses que suscite l'existence d'une justice administrative à côté de la juridiction ordinaire.

Les réformes proposées ou déjà faites ont pour but de pallier à ces difficultés et d'assurer une meilleure justice. Mais si elles permettent d'aplanir des difficultés, elles ne les suppriment pas. Aussi, envisageant le problème d'une façon plus générale, il est normal de se demander en conclusion, si une réforme plus simple et plus décisive ne s'impose pas.

Ne pourrait-on pas rendre au pouvoir judiciaire toute son unité en lui donnant compétence pour rendre la justice sur tout litige, quel qu'il soit ?

La juridiction administrative est d'origine politique, ce fut un instrument de centralisation entre les mains du pouvoir royal qui voulait affermir sur tout le territoire son autorité. Nous ne nions pas que cette juridiction administrative ait eu son utilité à

un moment où l'Administration naissante pouvait être très faible en face d'un pouvoir judiciaire trop indépendant, trop jaloux de ses prérogatives et qui peut-être, ne voyait pas très bien le but de cette centralisation administrative qui était la réalisation complète de l'unité de l'Etat. On comprend également que l'Etat, conscient de sa force, de sa puissance, conscient aussi de son rôle de veiller aux intérêts généraux, plus peut-être qu'aux intérêts particuliers, n'ait eu pendant longtemps une certaine répugnance à se voir comparaître devant un tribunal comme un plaideur ordinaire. La juridiction administrative, issue du sein de son Administration, devait lui donner confiance et l'aider à se dépouiller de ses prérogatives et souffrir de se voir juger.

Mais maintenant ne serions-nous pas arrivés à un stade dans la vie de l'Etat, où celui-ci se sente assez sûr de ses actes et assez confiant dans ses citoyens pour ne pas refuser de se laisser comparaître devant la justice ordinaire.

Cette méfiance traditionnelle et réciproque des tribunaux ordinaires et de l'Administration existe-t-elle encore ? Nous ne le pensons pas. Il y a eu un rapprochement et une compréhension mutuelle sur les besoins spéciaux de l'administration, gérante de nombreux services publics et des garanties dues aux intérêts privés. Les juges ordinaires se montrent respectueux des décisions administratives, la jurisprudence administrative est libérale à l'individu.

Ne peut-on donc pas maintenant unifier le con-

tentieux, ce qui supprimerait les heurts et les frictions encore possibles des deux institutions. On justifie actuellement le maintien des juridictions administratives en disant la nécessité d'avoir des juges spéciaux pour connaître d'affaires spéciales auxquelles un droit spécial doit être appliqué.

A cela on peut répondre que dans les juridictions ordinaires, il y a des sections spécialisées au jugement de certaines affaires. Le droit pénal n'est-il pas un droit aussi étranger au droit civil que peut l'être le droit administratif ? N'est-il pas, lui aussi, une branche du droit public qui a ses principes, sa procédure spéciale ?

Autrefois, on reprochait aux programmes des Ecoles de Droit de ne point étudier le droit administratif. Il n'en est plus de même aujourd'hui, et l'on ne voit pas pourquoi un juge ordinaire ne pourrait savoir du Droit Administratif aussi bien que du Droit Commercial.

Le magistrat moderne peut donc avoir la culture administrative nécessaire à la compréhension des litiges administratifs, et il possède en plus une impartialité suffisante.

Du reste, s'il y a des recours ou des affaires plus particulièrement, plus intimement administratives, on comprend très bien qu'on puisse en laisser la connaissance à une aussi haute juridiction qu'est le Conseil d'Etat. Mais il est une foule d'affaires, tellement similaires à celles du droit privé qu'on ne voit pas la justification d'un contentieux spécial.

Le partage du contentieux est d'ailleurs opéré sans suivre toujours des principes très logiques. De nombreuses lois n'ont-elles pas déferé aux tribunaux judiciaires des contentieux, qui selon la règle de la séparation des autorités administratives et judiciaires auraient dû être logiquement remis à la juridiction administrative ?

Quant à vouloir maintenir la juridiction administrative simplement pour des questions de célérité, on n'a pour rejeter cet argument qu'à regarder la lenteur de la juridiction administrative trop peu importante pour le règlement de tous les litiges qui sont du ressort de sa compétence.

Décharger le Conseil d'Etat de cette foule de litiges aurait pour effet de laisser apparaître son véritable caractère de conseiller, de collaborateur du pouvoir exécutif, et il pourrait ainsi préparer de bonnes lois au lieu de passer le meilleur de son temps à rendre des décisions sur des litiges souvent relatifs à l'exécution de mauvaises lois.

L'unité du pouvoir judiciaire, conforme au principe de la séparation des pouvoirs supprimant les conflits de compétence et les conflits de contrariété, les enchevêtrements de procédure, assurerait aux particuliers les garanties qui lui sont inhérentes.

La réalisation de cette réforme, dont l'éventualité a été envisagée à plusieurs reprises ainsi que le témoignent de nombreux projets Parlementaires, n'est pas impossible, ni en Droit, ni en fait. Elle sus-

daptation d'institutions déjà existantes ; nous ne l'aborderons pas ici, ce serait dépasser le cadre étroit du travail que nous nous étions proposé.



TROISIÈME PARTIE

DE LA JURIDICTION DES CONFLITS DANS
LES DIVERSES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

INTRODUCTION

Il y a des législations qui ignorent le conflit : ce sont celles qui repoussent la notion de séparation de pouvoirs et où l'on voit la confusion des pouvoirs s'établir au profit d'un seul pouvoir.

Il en est ainsi dans le système anglo-américain qui organise la suprématie du pouvoir judiciaire.

On sait par exemple que les tribunaux anglais ont la faculté, au moyen d'actes spéciaux, writs, de se comporter vis-à-vis des administrations comme de véritables supérieurs hiérarchiques.

Mais la plupart des pays connaissent au contraire la séparation des pouvoirs. Seules varient l'interprétation et l'application du principe.

Un premier groupe de législations repose sur un respect scrupuleux du principe de la séparation des pouvoirs. Le pouvoir judiciaire a la plénitude de ses fonctions. Il n'existe pas à côté de lui une juridiction administrative. Les conflits possibles avec l'Administration sont de la compétence de la plus haute juridiction.

(Belgique, Danemark, Suède, Norvège).

Un deuxième groupe de législations de beaucoup le plus important se rapproche des concep-

tions françaises, et admet la création d'une juridiction administrative. Mais l'organisation de ces juridictions est différente de la nôtre, et surtout dans la plupart des pays, les institutions chargées de régler les conflits d'attribution sont ou des juridictions de droit commun, ou des juridictions de composition mixte, mais alors le plus souvent l'élément judiciaire l'emporte.

• CHAPITRE PREMIER

PAYS NE POSSÉDANT PAS DE JURIDICTION ADMINISTRATIVE

BELGIQUE

La législation belge tient compte du principe de la séparation des pouvoirs, et, dans l'application de ce principe, assure une indépendance réciproque du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif.

Le pouvoir judiciaire a la plénitude de ses attributions naturelles. Les tribunaux ordinaires ont le droit de connaître de la légalité des actes administratifs, et le droit d'apprécier le sens de ces actes, même des actes administratifs individuels se présentant au cours d'un procès entre deux particuliers à titre d'incident duquel dépend la solution du procès.

Pour trancher les litiges entre administrés et Administration, il n'y a pas d'autres tribunaux que les tribunaux ordinaires, et l'art. 94 de la Constitution du 7 février 1931 interdit « de créer des commissions ou des tribunaux extraordinaires sous quelque dénomination que ce soit.

Sans doute, il existe tout de même quelques juridictions spéciales, statuant sur les procès mettant

en jeu des droits politiques : Conseils de révision jugeant des réclamations en matière de recrutement militaire directoires provinciaux des Contributions directes, tranchant les contestations soulevées par ces impôts.

Mais bien que ces matières soient administratives nous ne pouvons comparer ces conseils à nos juridictions administratives, car leurs décisions sont susceptibles d'appel devant les Cours d'Appel, ou, quand elles sont rendues en dernier ressort, susceptibles d'un recours devant la Cour de Cassation.

Si le contentieux administratif appartient donc en définitive dans tous les cas au pouvoir judiciaire, il ne faut pas croire que l'Administration soit sans protection. Le principe de la séparation des pouvoirs protège également l'Administration. Il interdit aux tribunaux d'annuler les actes administratifs. Les tribunaux ne peuvent, s'ils estiment un acte administratif illégal, qu'en tenir compte dans l'espèce qui leur est soumise. Il n'y a donc pas, comme en France, un recours en annulation pour excès de pouvoir. Il ne peut y avoir qu'un recours gracieux. Le principe de la séparation des pouvoirs est sanctionné par l'article 104 de la Constitution qui déclare : « La Cour de Cassation prononce sur les conflits d'attribution d'après le mode réglé par la loi ». La loi de 1832 indique que les conflits sont jugés par la Cour de Cassation, toutes chambres réunies.

En fait, il n'y a pas eu de loi édictant une procédure pour le conflit. Pour ses réclamations, l'Administration use des voies ordinaires. Elle soulève

l'exception d'incompétence en premier ressort et en appel et enfin après décision rendue en dernier ressort, il reste le recours en Cassation. C'est donc la Cour de Cassation qui en définitive videra l'incident de compétence, non sous la forme d'un conflit, mais sous la forme d'une question de compétence.

La caractéristique du système belge se traduit d'une part par l'absence de juridiction administrative, d'autre part par l'inexistence en fait du conflit. Inexistence que Wodon explique ainsi :

« Ce qui nous a permis de nous passer d'une loi réglementant la procédure des conflits, ce n'est pas du tout l'insignifiance de notre contentieux administratif, mais la circonstance péremptoire que l'Administration a désormais cessé d'être juge des conflits. »

ROUMANIE

La Constitution roumaine, publiée au *Moniteur Officiel* le 24 mars 1923 dispose dans son chapitre IV relatif au Pouvoir judiciaire :

Art. 101.

Aucune juridiction ne peut être instituée qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires sous aucune sorte de dénomination en vue de certains procès soit civils, soit pénaux, ou en vue du jugement de certaines personnes.

Art. 102.

Il n'existe pour tout le territoire roumain qu'une seule Cour de Cassation et de Justice.

Art. 103.

La Cour de Cassation a le droit de statuer toutes Chambres réunies, sur la Constitutionnalité des lois et de déclarer inapplicables celles qui sont contraires à la Constitution. Ses actes en la matière se limitent strictement au cas jugé.

La Cour de Cassation se prononcera comme par le passé, sur les conflits d'attribution.

Art. 107.

Il ne peut être institué d'autorités spéciales d'aucune sorte ayant des attributions de contentieux administratifs.

Le contentieux administratif ressortit au pouvoir judiciaire conformément aux lois spéciales.

Toute personne lésée dans ses droits, soit par un acte administratif d'autorité, soit par un acte de gestion accompli en violation des lois et règlements, soit par le mauvais vouloir opposé par les autorités administratives à la satisfaction d'une demande relative à un droit, peut adresser aux instances judiciaires une requête aux fins de reconnaissance de son droit.

Les organes du pouvoir judiciaire jugent de l'illégalité de l'acte ; ils peuvent l'annuler ou accorder des dommages-intérêts jusqu'au rétablissement du droit lésé ; ils ont également compétence pour

juger la demande de dommages-intérêts fournie, soit contre l'autorité administrative appelée en justice, soit contre le fonctionnaire coupable.

Le pouvoir judiciaire n'a pas compétence pour juger les actes du gouvernement, ni les actes de commandement à caractère militaire.

HOLLANDE

Constitution de 1815, modifiée en 1848.

L'art. 4 de la Constitution du 11 octobre 1848 dispose :

« Tout litige sur la propriété ou les droits qui en dérivent, sur les créances et autres droits civils, est de la compétence exclusive du pouvoir judiciaire. C'est à ce pouvoir également qu'il appartient de se prononcer sur les droits politiques, sauf exception à déterminer par la loi ».

Il ne fut voté aucune loi venant régler la procédure des conflits d'attribution. On applique la loi du 5 octobre 1822, décret du 26 mai 1844. D'après ces deux textes les conflits qui pourraient être élevés pour les gouverneurs de province, devront être déférés à la Haute Cour ou Cour de Cassation.

NORVÈGE

Loi constitutionnelle du 4 novembre 1814.

Les tribunaux judiciaires, ont compétence générale et pouvoir illimité d'examiner la légalité et

la validité des actes administratifs. Certaines autorités administratives ont pourtant quelques pouvoirs juridictionnels (en matière de douanes).

DANEMARK

Tout particulier doit se conformer à l'acte administratif, provisoirement, mais a ensuite un recours devant les tribunaux judiciaires.

ESPAGNE

Jusqu'à la nouvelle constitution de 1931, le conflit en Espagne était soumis à la décision du Roi et de son Conseil.

La nouvelle Constitution reflète le désir de posséder un pouvoir judiciaire très fort. Elle s'attache à donner une grande indépendance au juge et à assurer une unité de juridiction et l'égalité des plaideurs.

Le rôle du Tribunal suprême consiste en premier lieu à arrêter les applications des lois estimées contraires à la Constitution jusqu'à consultation du Tribunal des garanties constitutionnelles.

En second lieu à faire respecter les droits des citoyens en jugeant les recours contre l'illégalité des actes ou dispositions de l'Administration dans l'exercice de son pouvoir réglementaire.

La nouvelle constitution espagnole veut donc assurer au pouvoir judiciaire la totalité de sa compétence naturelle.

CHAPITRE II

PAYS POSSÉDANT UNE JURIDICTION ADMINISTRATIVE
OÙ LE CONFLIT EST RÉGLÉ PAR UNE JURIDICTION MIXTE

AUTRICHE

La constitution fédérale du 1^{er} octobre 1920, reprise par la loi constitutionnelle du 30 juillet 1925, maintient le principe d'une juridiction administrative. L'article 129 et suivant de la Constitution de 1920, modifié par la loi de 1926, traite de l'organisation et de la compétence de la Cour de justice administrative.

Art. 129.

1. — La Cour de Justice administrative connaît de l'illégalité des actes (décisions ou dispositions) des autorités administratives. Il n'y a pas illégalité lorsque d'après les dispositions de la loi, l'autorité administrative avait la faculté d'agir avec un pouvoir discrétionnaire et qu'elle fait usage de ce pouvoir conformément au sens de la loi.

Art. 131.

1. — La Cour de justice administrative con-

naît des recours par lesquels des prétentions d'ordre patrimonial sont invoqués contre la Fédération, les pays, les départements ou les communes, à moins que ces demandes ne doivent être portées devant les tribunaux judiciaires ou devant la cour de justice constitutionnelle.

Art. 132.

1. — La Cour de justice administrative connaît des litiges ayant leur source dans le rapport de services de droit public des agents de la Fédération, des pays, des départements, ou des communes ».

Il y a donc un contentieux administratif distinct du contentieux judiciaire, et des possibilités de conflit d'attribution. Ces derniers sont portés devant la Haute-Cour Constitutionnelle prévue et organisée par l'art. 137 et suivants de la Constitution.

Art. 138.

« ...La Haute Cour Constitutionnelle connaît en outre des conflits d'attributions,

a) entre tribunaux et autorités administratives.

b) entre la Haute Cour Administrative et tous les autres tribunaux et en particulier elle-même, ainsi qu'entre les tribunaux de droit commun et les autres tribunaux ».

La loi de 1925 a modifié le mode de nomination des membres de cette Cour qui étaient élus à vie moitié par le Conseil National et moitié par le Conseil fédéral.

Le Président, le Vice-Président, six autres membres et trois membres suppléants sont nommés par le Président de la Fédération sur la proposition du gouvernement fédéral ; ces membres doivent être choisis parmi les juges, les fonctionnaires de l'Administration et les Professeurs aux facultés de Droit et des Sciences Politiques des Universités. Les six autres membres et les trois autres membres suppléants sont nommés par le Président de la Fédération sur des listes de présentation de trois noms établies pour trois membres et deux suppléants par le Conseil National, et pour trois membres et un suppléant par le Conseil des Pays et des professions.

La compétence des membres est assurée en exigeant de leur part des études complètes de Droit et de Sciences Politiques, et dix ans d'exercice d'une profession pour laquelle l'achèvement de ces études est justifiée.

Leur indépendance est assurée par l'article n° 4 de l'article 14 qui écarte de la Cour les membres d'un gouvernement fédéral ou d'un gouvernement de pays, les membres du Conseil National, du Conseil des Pays et des Professions ou de tout autre corps représentatif en général, et enfin les personnes qui sont employées ou agents à un autre titre, d'un parti politique.

En ce qui concerne le Président ou le vice-Président les conditions sont plus rigoureuses encore : il faut qu'il n'ait pas occupé une des fonctions ci-dessus énumérées depuis quatre ans au moins.

POLOGNE

La Constitution du 17 mars 1921 prévoit la création d'une juridiction administrative :

Art. 70.

L'Etat contrôlera la gestion de l'Administration autonome par l'intermédiaire des organes supérieurs de celle-ci ; la loi peut toutefois confier en partie le contrôle à la juridiction administrative.

Art. 73.

Une loi spéciale réglera l'organisation des tribunaux administratifs chargés de statuer sur la légalité des actes de l'administration tant d'Etat qu'autonome.

Cette organisation fondée sur la collaboration des citoyens et des juges professionnels aura à sa tête une haute cour administrative.

Enfin les conflits sont prévus par l'art. 86 qui décide :

Art. 86.

Les conflits d'attribution entre les autorités administratives et judiciaires seront réglés par un tribunal des conflits dont une loi spéciale fixera l'organisation.

Loi du 25 Novembre 1925.

Le tribunal de compétence est composé de 16 membres dont deux présidents, nommés par le Président de la République sur proposition du Conseil des Ministres.

Les présidents sont choisis dans chaque élément judiciaire et administratif. Ils exercent leur

fonction alternativement. La liberté du choix du Président est limité par la loi. Les membres ordinaires sont présentés par des assemblées plénières des juges des tribunaux supérieurs, présentés sur une liste contenant le double des candidats, soit 8 candidats pour chaque tribunal.

Les candidats restant à nommer, au nombre de 6, sont choisis parmi les membres n'exerçant aucune fonction juridictionnelle ou administrative, mais ayant une connaissance du Droit. C'est un élément à la fois compétent et désintéressé qui assure la plus haute impartialité au Tribunal.

ALLEMAGNE

1. *Le principe de la séparation des pouvoirs*

La théorie de Montesquieu sur les trois pouvoirs devait avoir une grande influence en Allemagne et le principe de la justice et de l'Administration fut formellement proclamé par la Constitution du XIX^e siècle et par la loi d'Empire du 27 janvier 1877 sur l'organisation judiciaire et conservé par la Constitution d'Août 1919.

Art. 102. — « Les juges sont indépendants. Ils ne sont soumis qu'à la loi. »

Mais ce principe est atténué et, en fait, il y a souvent confusion des fonctions.

« En Allemagne, la répartition des tâches étatiques entre tribunaux, autorités administratives et organes législatifs n'a pas été faite d'après un cri-

térium abstrait, mécanique. Leur sphère de compétence respective n'est pas séparée par des lignes tranchées. Ni les tribunaux ne sont limités à la Juridiction, ni les autorités administratives à l'Administration, ni les organes législatifs à la législation. Chacun des pouvoirs s'est vu attribuer une petite fraction de la sphère de compétence des autres pouvoirs. Mais une seule activité est pour chacun d'eux sa véritable vie ; pour les tribunaux : la juridiction ; pour les autorités administratives : l'Administration ; pour les organes législatifs : la législation ». (1)

Malgré la séparation des pouvoirs, l'autorité compétente pour connaître au fond d'un rapport de droit a qualité pour se prononcer à titre incident sur toutes les questions préjudicielles qui en intéressent la solution, même si normalement elles relèvent d'une autre compétence, et la décision relative à la question préjudicielle ne participe pas à l'autorité de la chose jugée. « Cette solution se justifie par des considérations pratiques. Refuser à l'autorité compétente pour la question principale le droit de se prononcer sur les questions préjudicielles, ce serait, pour l'amour du principe théorique de la séparation des pouvoirs, briser l'unité du rapport litigieux et retarder la décision sur la question principale ».

Mais il y a de nombreuses exceptions à cette règle.

(1) Fritz Pleiner. Principes généraux du Droit Administratif allemand.

Il n'y a donc pas de séparation nette entre le domaine de l'Administration et le domaine de la Justice. Des conflits d'attribution peuvent naître.

Pour prévenir en partie ces conflits, la loi d'organisation judiciaire édicte la prescription générale suivante : « Les tribunaux prononcent sur la recevabilité du recours à la voie judiciaire... Lorsqu'un jugement du tribunal judiciaire passé en force de chose jugée déclare ce recours recevable, sans qu'il ait été proposé auparavant de demander une décision à l'autorité spéciale, la décision du tribunal est obligatoire. »

Donc, dans ce cas, l'Administration elle-même doit s'incliner et reconnaître la compétence judiciaire. Par contre, la décision d'une autorité administrative revendiquant la connaissance d'une affaire par l'Administration, ne lie pas la Justice. Il y a donc là, une faveur appréciable pour le pouvoir judiciaire qui reste libre de statuer sur une affaire déjà soumise à l'autorité administrative. Pour atténuer ce privilège, la loi d'Empire sur l'organisation judiciaire autorise la législation provinciale à confier la décision des litiges entre tribunaux et autorités aux tribunaux administratifs, sur la possibilité de suivre la voie judiciaire des autorités particulières. Nombre d'Etats allemands ont institué des tribunaux de conflits spéciaux ; mais il faut que la requête devant le Tribunal des Conflits soit déposée avant que le Tribunal judiciaire se soit déclaré compétent pour un jugement passé en force de chose jugée.

La question de l'organisation des tribunaux administratifs est laissée à l'entière initiative du pays. Chacun organise sa juridiction administrative suivant ses besoins, ses possibilités, ses conceptions.

Il y a, suivant les provinces, un seul tribunal administratif décidant en première et dernière instance, ou au contraire une organisation de deux ou trois degrés de juridictions.

Quant au mode de recrutement des membres de ces tribunaux et à leur composition, il est également très variable ; tantôt l'exercice de la fonction de juge administratif est la tâche unique de ceux qui s'y emploient, tantôt les membres sont pris en partie ou en tout dans les tribunaux ordinaires, tantôt il y a partie de juges professionnels et partie de jurés.

L'existence d'un double degré de juridiction est rare ; dans le plus grand nombre de provinces, les litiges administratifs sont jugés aux instances inférieures et moyennes par les autorités administratives faisant fonction de tribunaux administratifs et opérant suivant une procédure spéciale, la procédure contentieuse administrative.

La procédure devant les tribunaux administratifs est imitée de la procédure devant les tribunaux civils, mais adaptée par ailleurs aux tâches particulières de la procédure contentieuse administrative.

Quant à la compétence des tribunaux administratifs, il faut souligner qu'elle s'arrête là où commence le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives « car par son origine historique et

par son organisation toute entière le tribunal administratif n'est pas une autorité administrative supérieure, mais organe de procédure de droit ».

2. — *La juridiction des conflits dans les principaux Etats de l'Empire*

La loi d'introduction à l'organisation judiciaire, dans son paragraphe 17, a permis aux différentes législations provinciales de créer des tribunaux spéciaux pour connaître des conflits d'attribution, mais à condition de respecter certaines règles imposées par le droit d'Empire :

« Les tribunaux judiciaires décident de l'admissibilité du recours à la voie judiciaire. La législation provinciale peut cependant remettre la décision des litiges entre les tribunaux et les autorités ou les tribunaux administratifs sur la possibilité du recours à la voie judiciaire à des autorités particulières en se conformant aux dispositions suivantes : 1... 2... La moitié des membres au moins doit appartenir au Tribunal d'Empire ou au tribunal suprême de l'Etat ou à une cour d'appel. 3... 4... Si un jugement du tribunal passé en force de chose jugée déclare le recours à la voie judiciaire admissible sans qu'auparavant une requête ait été déposée tendant à demander à l'autorité spéciale de statuer, la décision du tribunal demeure en force. »

De plus les membres de ces juridictions sont nommés à vie, ou s'ils sont fonctionnaires, pour toute la durée de leur fonction. Ils ne peuvent être

relevés de leur fonction que dans les conditions prévues pour les membres du Tribunal d'Empire.

Toutes ces dispositions ayant pour but de renforcer le caractère judiciaire du tribunal des conflits.

En vertu de cette loi, la plupart des Etats secondaires laissent au tribunal suprême judiciaire le règlement des conflits. Au contraire, les Etats importants et quelques Etats secondaires créèrent des organisations spéciales répondant aux exigences du Droit d'Empire :

1) *Prusse.*

Depuis 1931 (1), le Tribunal des Conflits est composé de : Un président, directeur de Ministère, un chef de bureau de Ministère, 3 conseillers de Ministère ; les quatre présidents de section du Tribunal administratif de Prusse, de deux conseillers de ce même Tribunal. Le conflit est élevé par l'autorité centrale et par ses représentants en Province

2) *Bavière.*

La loi du 18 août 1879 crée une Cour des Conflits comprenant : 6 membres du Tribunal suprême de Bavière (tribunal judiciaire) et de l'un des tribunaux régionaux supérieurs et 5 membres de la Cour administrative.

Le président doit être choisi parmi l'élément judiciaire.

(1) Andréadès. *La Justice Administrative en Grèce*. Thèse, Paris, 1932.

Le conflit ne peut être élevé que par la régence du cercle, l'Administration générale, et le Ministère public près la Cour de Justice administrative.

3) *Saxe.*

Il n'y a pas de Cour administrative en Saxe, mais la loi du 2 mars 1879 institue une Cour des Conflits ainsi composée : Président du Tribunal supérieur, 5 conseillers de ce même tribunal, 5 conseillers ministériels. L'Administration peut élever le conflit soit d'elle-même, soit après mise en demeure de la Juridiction saisie.

4) *Wurtemberg.*

Le règlement des Conflits est confié à une Cour des conflits comprenant : 4 juges de tribunal supérieur et 3 membres de la Cour administrative. Le Conflit est élevé par l'autorité administrative ou le ministre compétent. Elle statue sur les conflits de compétence entre l'Administration et les tribunaux administratifs.

5) *Bade.*

La Cour des Conflits de l'Etat de Bade est composée de 8 membres du Tribunal supérieur, de 5 membres de la Cour administrative. Le Ministre seul élève le conflit.

De cette revue des diverses institutions réglant les conflits en Allemagne, on peut constater le caractère nettement judiciaire que le législateur a imposé. Dans tous ces tribunaux, non seulement l'élé-

ment judiciaire est à égalité ou en majorité, mais encore les garanties d'indépendance accordée à l'élément administratif viennent rehausser l'impartialité de cette Juridiction.

BULGARIE

Les tribunaux judiciaires ont compétence pour apprécier la légalité des actes administratifs.

La justice administrative est représentée par un Tribunal supérieur administratif.

Il existe un tribunal des Conflits ainsi composé : 3 juges de la Cour de Cassation ; 3 membres du tribunal administratif supérieur ; présidence du Président de la Cour de Cassation.

GRECE

Constitution Hellénique du 2 Juin 1927

Le Chapitre VIII de la Constitution dans ses articles 102 et 103 traite de la justice administrative.

Art. 102. —

Au Conseil d'Etat ressortissent en particulier :

a) l'élaboration des règlements d'administration publique ;

b) le jugement des affaires de contentieux ad-

ministériel qui lui sont soumises conformément aux lois.

c) l'annulation sur recours des actes des autorités administratives entachés d'excès de pouvoir ne faits ou violation de la loi d'après la procédure réglée plus spécialement par une loi.

Art. 105. — Alinéa 3.

a) Les conflits entre autorités administratives et judiciaires.

b) entre le Conseil d'Etat et les autorités administratives.

c) entre les tribunaux administratifs et ordinaires sont jugés par la Cour de Cassation jusqu'à l'institution à cet effet, par loi spéciale, d'un tribunal mixte comprenant un nombre égal de Conseillers d'Etat et de Conseillers à la Cour de Cassation sous la présidence du Ministre de la Justice ou de son suppléant légal.

Notons que les conseillers d'Etat jouissent des mêmes garanties que les Conseillers à la Cour de Cassation.

HONGRIE

La législation hongroise connaît également une justice administrative représentée par un tribunal administratif unique pour tout le territoire, tribunal organisé judiciairement.

La loi du 31 Décembre 1907, modifiée par une

loi de 1928, institue un tribunal des conflits de composition mixte comme le tribunal des conflits français. Il se compose d'un nombre égal de représentants des deux autorités, élus pour trois ans et inamovibles. La présidence est assurée par roulement, par le Président de la Cour supérieure et par le Président du Tribunal administratif.

Les deux grandes différences avec notre système consistent dans le droit de récusation qui est admis devant le tribunal dans les termes du droit commun et dans la réciprocité du droit pour l'administration et l'autorité judiciaire de saisir le tribunal des conflits.

B. — PAYS OÙ LE CONFLIT EST CONFIE A L'AUTORITÉ

JUDICIAIRE

ITALIE

L'organisation de la juridiction administrative en Italie est assez semblable à la nôtre. La juridiction administrative du premier ressort appartient aux juges provinciaux, la juridiction administrative supérieure appartient à une section du Conseil d'Etat.

Un fait à noter, c'est que la juridiction administrative fut supprimée un temps en Italie, de 1865 à 1890. La cause de ce rétablissement réside dans le fait que la réforme de 1865 laissait, en beaucoup de matières, l'Administration comme unique juge, et confiait au Conseil d'Etat le soin de régler les questions de conflits. Le résultat fut de restreindre la compétence judiciaire au profit de l'Administration active. On préfère alors revenir à une juridiction administrative offrant plus de garanties. Le jugement des conflits fut retiré au Conseil d'Etat en 1877 pour être transféré à la Cour de Cassation.

L'Administration peut opposer devant la Cour de Cassation l'incompétence de l'autorité judiciaire par une requête formée par arrêté du Préfet et notifiée aux parties. Cette requête suspend les procédures engagées. Le recours pour incompétence peut

être également formé devant la Cour de Cassation contre les décisions de la première section du Conseil d'Etat.

ALLEMAGNE

Nous avons déjà indiqué que certains pays de l'Empire, Etats secondaires, en vertu de la loi d'introduction à l'organisation judiciaire, laissent au tribunal suprême judiciaire le soin de régler les conflits de compétence.

C. — PAYS OÙ SE MANIFESTE L'INTERVENTION DU POUVOIR LÉGISLATIF DANS LE RÈGLEMENT DU CONFLIT

SUISSE

La législation sur les institutions chargées de régler les conflits varie suivant les Cantons.

Trois systèmes sont employés suivant les législations cantonales :

1) Conflit réglé par le pouvoir législatif.

Dans les cantons de Berne, Fribourg, Neuchâtel, Schaffhouse, Lucerne, le conflit est soumis au Grand Conseil, c'est-à-dire à l'autorité parlementaire du canton.

2) Conflit soumis à une juridiction spéciale.

Dans le canton du Valais, il existe une Cour des Conflits de compétence.

3) Conflit soumis à une commission mixte.

Enfin dans d'autres cantons, le conflit est soumis à un tribunal judiciaire supérieur.

L'originalité des systèmes suisses est l'intervention du pouvoir législatif.

CONCLUSION

En conclusion de cette rapide revue des principales législations étrangères sur les conflits d'attributions et les juridictions qui ont mission de les résoudre, on peut faire remarquer, qu'à l'exception de la Constitution de l'Etat hellénique qui prévoit un Tribunal des Conflits modelé intégralement sur le nôtre, tous les autres Etats se montrent plus favorables à l'autorité judiciaire que le système français.

En effet, dans les systèmes où le Tribunal de compétence se rapproche de notre Tribunal des Conflits, par son aspect de juridiction mixte, la majorité au sein du tribunal est assurée à l'élément judiciaire.

De plus, dans beaucoup de législations admettant une juridiction administrative, cette dernière est conçue dans un esprit d'indépendance qui les rend, quant aux garanties qu'elles offrent aux particuliers, similaires aux juridictions de droit commun.

Signalons l'originalité des systèmes autrichiens et polonais faisant participer au règlement de compétence un élément distinct des autorités en conflit, à la fois désintéressé et compétent et susceptible de faire rendre un jugement en toute impartialité.

Enfin, remarquons que nulle part, excepté le projet de la Constitution grecque, le conflit n'a le caractère gouvernemental comme en France. Dans aucune de ces juridictions, un ministre ne vient prendre part aux délibérations.

Vu : Le Doyen,
H. BERTHÉLEMY

Vu : Le Président,
Joseph BARTHÉLÉMY

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

- BATBIE. — Traité théorique et pratique du Droit administratif.
BAYOUX. — Des Conflits. Paris 1828.
BARTHÉLEMY. — Histoire Parlementaire (Sciences Politiques, 1930-31).
— Précis de Droit Constitutionnel. Dalloz 1931.
— Précis de Droit Constitutionnel. Dalloz 1932.
BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de Droit administratif.
CHARDON. — L'Administration de la France.
ESMEIN. — Eléments de Droit Constitutionnel français et comparé. 1927.
HAURIOU. — Précis de Droit administratif, 1927.
— Précis de Droit Constitutionnel, 1929.
JACQUELIN. — Les principes dominants du Contentieux administratif.
— De la Juridiction administrative dans le Droit Constitutionnel.
— Cours de Droit administratif. Doctorat, Année 1930-31.
LA FERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative.

Ouvrages spéciaux

- AUGER. — Le Tribunal des Conflits sous la II^e République. Thèse, Paris 1911.
BIDON. — Le Tribunal des Conflits. Son rôle. Son activité depuis sa reconstitution en 1872. Thèse, Paris 1917.
FÉLIX. — Histoire des Conflits d'attribution. Thèse, Paris 1899.
FUZIER-HERMANN. — La séparation des Pouvoirs.
MOUGNE. — La Présidence du Tribunal des Conflits. Thèse, Paris, 1926.
PETIT. — La Présidence du Tribunal des Conflits. Paris, 1909.
TAILLANDER. — Commentaire sur l'ordonnance des Conflits. 1828.

Dictionnaires et Répertoires

- BÉQUET. — Répertoire (Contentieux administratif. Séparation des Pouvoirs).
BLANCHE et DE MOUV. — Dictionnaire Général d'Administration (V^o Conflit).
BLOCK. — Dictionnaire de l'Administration française (V. conflit).
DALLOZ. — Code des lois politiques et administratives (V. séparation des Pouvoirs).
— Répertoire pratique de législation, de doctrine et de jurisprudence (V. conflit).
REVERCHON. — Dictionnaire de Droit Administratif.

Recueils de Jurisprudence

- DALLOZ.
SIREY.
HAURIOU. — Notes d'arrêts sur décisions du Conseil d'Etat.
LEBON.

Périodiques

- Bulletin de la Société d'Etudes Législatives, 1929 : Rapport de M. PUGET.
Le Droit : 17 Novembre 1849-22 Mai 1850.
Gazette des Tribunaux : 13 Novembre 1888-9 Mai 1908.
Journal Officiel :
4-24-25 Mai 1872. 29 Février 1908.
16 Mars 1928. Documents parlementaires.
Sénat. Annexe 396.
16 Décembre 1931. Débats parlementaires.
Sénat, séance du 15 Décembre.
21 Avril 1932. Lois et Décrets.
La Loi : 2-3-4 Janvier 1881.
Moniteur Universel :
31 Août, 18 et 19 Octobre, 4 Novembre 1848.
20 Janvier, 2, 3, 4 Mars, 16 Décembre 1849.
Revue Critique de Législation et de Jurisprudence, 1932. Article de Pierre SOURY.

Revue du Droit Public et de la Science Politique :

1902. Articles de M. ARTUR.

1908. Article de M. JÈZE.

1932. Article de M. LARROQUE. Conflit d'Attribution.

1932. Article de M. THEIS. Le Tribunal des Conflits juge du fond.

Documentation sur les Législations étrangères

FRITZ-FLEINER. — Les principes généraux du droit administratif allemand.

MIRKINE-GUETZEXITCH. — Les Constitutions de l'Europe Nouvelle. 2^e édition.

CAPART. — Droit administratif belge.

ERRERA. — Sommaire du Cours de Droit public belge.

WODON. — Le Contrôle Juridictionnel en Belgique.

ANDREADES. — La Justice administrative en Grèce. Thèse, Paris 1932.

CARLOS A. D'ASCOLI. — La Constitution Espagnole. Thèse, Paris 1932.

POSADA. — La Constitution Espagnole. Préface de M. Joseph Barhtélemy. Paris 1932.

PILCH. — Des Conflits d'Attribution et du Tribunal de Compétence en Pologne. Thèse, Paris 1927.

Annuaire de Législation Etrangère.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE	
<i>De la suppression de la Présidence du Tribunal des Conflits par le Ministre de la Justice</i>	13
CHAPITRE PREMIER. — Caractère gouvernemental de l'institution du Tribunal des Conflits. Sa cause. Ses effets. Justification de la réforme	15
CHAPITRE II. — Le juge du Conflit d'attribution sous les divers régimes constitutionnels français	23
1. L'ancien Régime	23
2. De la chute de l'ancien Régime à la Constitution de l'An VIII	25
3. De la Constitution de l'An VIII à l'ordonnance de 1828	28
4. L'ordonnance du 1 ^{er} juin 1828	37
5. La Révolution de 1848. Premier Tribunal des Conflits	40
6. La III ^e République. Le Tribunal des Conflits actuel	42
CHAPITRE III. — La Présidence du Tribunal des Conflits par le Ministre de la Justice	45
1. La Présidence du Tribunal des Conflits par le Ministre de la Justice	45
a) Justification	45
b) Critique	46
2. La Présidence du Ministre de la Justice dans le Tribunal des Conflits de 1872	47
a) Justification	47
b) Rôle du Ministre de la Justice	52
c) Critique de la présidence, par le Ministre, du Tribunal des Conflits	52

CHAPITRE IV. — Examen des espèces où le Ministre de la justice doit intervenir pour départager le Tribunal des Conflits	57
1. Arrêts concernant la responsabilité de l'Etat, départements, communes	58
2. Arrêts concernant le pouvoir du juge des référés en présence d'un arrêté préfectoral	62
CHAPITRE V. — Le Ministre de la Justice est-il récusable ?	69
CHAPITRE VI. — Réformes susceptibles d'améliorer la Juridiction des Conflits	75

DEUXIEME PARTIE

<i>De l'extension de la compétence du Tribunal des Conflits apportée par la loi du 29 avril 1932, ouvrant devant ce Tribunal un recours contre les décisions définitives rendues par les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs lorsqu'elles présentent contrariété aboutissant à un déni de justice</i>	79
CHAPITRE PREMIER. — De la notion de Conflit de fait..	81
CHAPITRE II. — Jurisprudence	85
1. L'Iris	85
2. Affaire Petit	86
3. Affaire Lecanu	87
4. Affaire Rosay	88
CHAPITRE III. — La loi du 20 avril 1932	91
1. Texte de la loi	91
2. Critiques adressées à la loi du 20 avril 1932....	92
3. Justification de la loi du 20 avril 1932.....	94
APPENDICE. — Le Conflit de fait à l'étranger	99
CONCLUSION	101

TROISIEME PARTIE

<i>Des juridictions chargées de statuer sur les Conflits d'attribution à l'Etranger</i>	107
INTRODUCTION	109
CHAPITRE PREMIER. — Pays ne possédant pas de Juridic-	

tion administrative	111
Belgique, Roumanie, Hollande, Norvège, Danemark, Espagne.	
CHAPITRE II. — Pays possédant une juridiction adminis- trative	117
A. Pays où le conflit est réglé par une juridiction mixte	117
Autriche, Allemagne, Bulgarie, Grèce, Hongrie, Po- logne.	
B. Pays où le conflit est réglé par l'autorité judi- ciaire	131
Italie, Allemagne.	
C. Pays où se manifeste l'intervention du pouvoir législatif dans le règlement du Conflit : Suisse	132
CONCLUSION	135
BIBLIOGRAPHIE	137

